Reports and Working Papers of the Law Reform Commission of Canada

Reports to Parliament

1. *Evidence* (December 19, 1975)
2. *Guidelines — Dispositions and Sentences in the Criminal Process** (February 6, 1976)
3. *Our Criminal Law* (March 25, 1976)
4. *Expropriation** (April 8, 1976)
5. *Mental Disorder in the Criminal Process** (April 13, 1976)
6. *Family Law** (May 4, 1976)
7. *Sunday Observance** (May 19, 1976)
8. *The Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada** (December 19, 1977)
9. *Criminal Procedure — Part I: Miscellaneous Amendments** (February 23, 1978)
10. *Sexual Offences** (November 29, 1978)
11. *The Cheque: Some Modernization* (March 8, 1979)
12. *Theft and Fraud** (March 16, 1979)
13. *Advisory and Investigatory Commissions* (April 8, 1980)
14. *Judicial Review and the Federal Court** (April 25, 1980)
15. *Criteria for the Determination of Death** (April 8, 1981)
16. *The Jury* (July 28, 1982)
17. *Contempt of Court** (August 18, 1982)
18. *Obtaining Reasons before Applying for Judicial Scrutiny — Immigration Appeal Board* (December 16, 1982)
19. *Writs of Assistance and Telewarrants* (July 22, 1983)
20. *Euthanasia, Aiding Suicide and Cessation of Treatment** (October 11, 1983)
21. *Investigative Tests: Alcohol, Drugs and Driving Offences** (November 10, 1983)
22. *Disclosure by the Prosecution* (June 15, 1984)
23. *Questioning Suspects* (November 19, 1984)
24. *Search and Seizure* (March 22, 1985)
25. *Obtaining Forensic Evidence* (June 12, 1985)
26. *Independent Administrative Agencies* (October 23, 1985)
27. *Disposition of Seized Property* (April 24, 1986)
28. *Some Aspects of Medical Treatment and Criminal Law* (June 12, 1986)

Working Papers

1. *The Family Court** (1974)
2. *The Meaning of Guilt: Strict Liability** (1974)
3. *The Principles of Sentencing and Dispositions** (1974)
4. *Discovery** (1974)
5. *Restitution and Compensation** (1974)
6. *Fines** (1974)
7. *Diversion** (1975)
8. *Family Property** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Limits of Criminal Law: Obscenity: A Test Case** (1975)
11. *Imprisonment and Release** (1975)
12. *Maintenance on Divorce** (1975)
13. *Divorce** (1975)
14. *The Criminal Process and Mental Disorder** (1975)
15. *Criminal Procedure: Control of the Process** (1975)
16. *Criminal Responsibility for Group Action** (1976)
17. *Commissions of Inquiry: A New Act** (1977)
18. *Federal Court: Judicial Review** (1977)
19. *Theft and Fraud: Offences* (1977)
20. *Contempt of Court: Offences against the Administration of Justice** (1977)
21. *Payment by Credit Transfer* (1978)
22. *Sexual Offences** (1978)
23. *Criteria for the Determination of Death** (1979)
24. *Sterilization: Implications for Mentally Retarded and Mentally Ill Persons* (1979)
25. *Independent Administrative Agencies** (1980)
26. *Medical Treatment and Criminal Law** (1980)
27. *The Jury in Criminal Trials** (1980)
28. *Euthanasia, Aiding Suicide and Cessation of Treatment** (1982)
29. *The General Part: Liability and Defences* (1982)
30. *Police Powers: Search and Seizure in Criminal Law Enforcement** (1983)
31. *Damage to Property: Vandalism* (1984)
32. *Questioning Suspects* (1984)
33. *Homicide* (1984)
34. *Investigative Tests* (1984)
35. *Defamatory Libel* (1984)
36. *Damage to Property: Arson* (1984)
37. *Extraterritorial Jurisdiction* (1984)
38. *Assault* (1985)
39. *Post-Seizure Procedures* (1985)
40. *The Legal Status of the Federal Administration* (1985)
41. *Arrest* (1985)
42. *Bigamy* (1985)
43. *Behaviour Alteration and the Criminal Law* (1985)
44. *Crimes against the Environment* (1985)
45. *Secondary Liability* (1985)
46. *Omissions, Negligence and Endangering* (1985)
47. *Electronic Surveillance* (1986)
48. *Criminal Intrusion* (1986)
49. *Crimes against the State* (1986)
50. *Hate Propaganda* (1986)
51. *Policy Implementation, Compliance and Administrative Law (1986).*
52. *Private Prosecutions* (1986).

The Commission has also published over seventy Study Papers on various aspects of law. If you wish a copy of our catalogue of publications, please write to: Law Reform Commission of Canada, 130 Albert Street, Ottawa, Ontario, K1A 0L6, or Suite 310, Place du Canada, Montréal, Québec, H3B 2N2.

* Out of print. Available in many libraries.

REPORT 29

ARREST

Available by mail free of charge from:

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Canada
K1A 0L6

or

Suite 310
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

© Law Reform Commission of Canada 1986
Catalogue No. J31-49/1986
ISBN 0-662-54475-7

REPORT

ON

ARREST

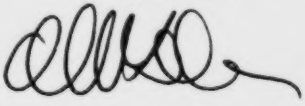
July, 1986

The Honourable Ray Hnatyshyn, P.C., M.P.,
Minister of Justice
and Attorney General of Canada,
Ottawa, Canada

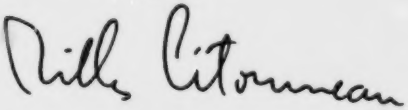
Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of section 16 of the *Law Reform Commission Act*, we have the honour to submit herewith this Report, with our recommendations on the studies undertaken by the Commission on arrest.

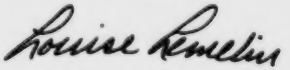
Yours respectfully,



Allen M. Linden
President

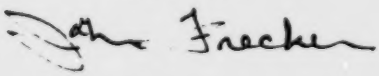


Gilles Létourneau
Vice-President



Louise Lemelin, Q.C.
Commissioner

Joseph Maingot, Q.C.
Commissioner



John Frecker
Commissioner

Commission

Mr. Justice Allen M. Linden, President
Mr. Gilles Létourneau, Vice-President
Ms. Louise Lemelin, Q.C., Commissioner
Mr. Joseph Maingot, Q.C., Commissioner
Mr. John Frecker, Commissioner

Secretary

François Handfield, B.A., LL.L.

Co-ordinator, Criminal Procedure

Stanley A. Cohen, B.A., LL.B., LL.M.

Principal Consultant

Bruce P. Archibald, B.A., M.A., LL.B., LL.M.

Consultant

James W. O'Reilly, B.A. (Hons.), LL.B.

Legislative Drafting Consultant

Susan Krongold, B.A. (Hons.), LL.B., Dip. Legislative Drafting

Table of Contents

INTRODUCTION 1

CHAPTER ONE: Present Arrest Law and the Need for Reform 3

I. Introduction 3

II. Basic Principles and the Law of Arrest 3

A. The Rule of Law 3
B. The Standards of the Charter 5
C. The Principle of Restraint 6

III. Arrest, Criminal Law and the Need for Reform 7

A. Sources of Arrest Law and Codification 8
B. The Substantive Content of the Reform 8

IV. Related Issues outside the Scope of This Report 10

A. Prior Recommendations on Police Powers related to Arrest 11
(1) Questioning Suspects 11
(2) Search Incident to Arrest 12
(3) Obtaining Forensic Evidence 13
B. Work in Progress related to Arrest 14
(1) Substantive Law 14
(2) Procedural Law 15

CHAPTER TWO: Recommendations for Reform 17

I. Introduction 17

II. Principal Recommendations 19

A. Defining Arrest 19
B. Authority to Arrest without Warrant 21
(1) Authority of Peace Officers 21
(2) Authority of Private Citizens 25
C. Warrants and Telewarrants for Arrest 27
(1) Grounds for Issuance of Authorization 28
(2) Procedure for Issuance of Authorization 30
(3) Territorial Limits of an Arrest Warrant 33
D. Notice Requirements 35

E. Entry on Property to Effect Arrest 39
(1) Private Dwellings 39
(2) Premises Other Than Dwellings 43
F. Unlawful Arrest 44

III. Corollary Recommendations 45

A. Reform of *Code* Part XIV: Compelling Appearance of Accused before a Justice and Interim Release 45
B. Reform of *Code* Part I: Protection of Persons Administering and Enforcing the Law 47

CHAPTER THREE: Summary of Recommendations 49

CHAPTER FOUR: Model Legislation 57

APPENDIX: Forms 63

Introduction

The law of arrest is a fundamental aspect of criminal procedure. It authorizes the use of coercive powers of the state to deprive an individual of his or her liberty in order to satisfy certain public interests such as compelling that individual to appear in court to answer to criminal charges or providing an opportunity for agents of the state to engage in investigative activities by which to seek evidence of an offence. The law of arrest is thus a pivotal factor in the balance between the liberty of the individual citizen and the need for society as a whole to maintain an effective means of law enforcement as a pre-condition of liberty.

Like other functional aspects of criminal procedure, the law of arrest forms part of a social mechanism intended to carry out the substantive aims of the criminal justice system, that is, convicting the guilty while protecting the innocent. It also allocates authority and responsibility among officials in that system. These aims must be attained in a manner that commands the respect of the community by virtue of its fairness and reliability.[1] We are convinced that the law of arrest in Canada can be reformed to attain these ends in a far better way than it does now. However, certain basic principles must be kept firmly in view when this reform is being carried out. The first principle is the "rule of law," and its constitutional embodiments, which require that any interference with the liberty of a citizen be clearly authorized by a positive disposition of the law.[2] The second is the principle of restraint which dictates that the criminal law should be used in a manner that interferes with rights and freedoms only to the extent necessary for the attainment of its purpose.[3]

The Commission has been particularly concerned to ensure that in this sensitive area of police powers there be a full opportunity for consultation on its proposed recommendations. Working Paper 41, *Arrest*,[4] has been the subject of extensive discussion in a structured consultation process which has involved the police, defence counsel, Crown counsel, judges and law professors. As with all our Working Papers, information on the *Arrest* Working Paper was released through the media with an invitation to the general public to address responses to the Commission. As a result of these deliberations and

---

1. See Peter Arenella, "The Warren and Burger Courts' Competing Ideologies" (1983), 72 *Georgetown Law Journal* 185, p. 188, for a discussion of these functions of criminal procedure.

2. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, which is Schedule B of the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11, in its preamble, states that "... Canada is founded upon principles that recognize ... the rule of law."

3. See: Law Reform Commission of Canada, *Our Criminal Law* [Report 3] (Ottawa: Supply and Services, 1977) *passim*; and Government of Canada, *The Criminal Law in Canadian Society* (Ottawa: Supply and Services, 1982), p. 5. The latter document is the basic policy statement in relation to which the present review of criminal law and procedure in Canada is being undertaken.

4. Law Reform Commission of Canada, *Arrest* [Working Paper 41] (Ottawa: Supply and Services, 1985).

responses, some of our original proposals have been significantly modified. However, the general structure of this Report and the approach adopted in most of our recommendations reflect basic policy considerations which are addressed in detail in the Working Paper. Accordingly, this Report is best read in conjunction with the earlier Paper. The salient differences in the two texts will be noted in the commentary following the recommendations in this Report.

This Report is divided into four chapters. Chapter One discusses the basic principles that should underlie the law of arrest, describes in general terms the need for reform and presents other areas of criminal procedure which may require reform upon the implementation of the proposals in this Report. Chapter Two contains the detailed recommendations for reform of the law of arrest, followed in each case by a commentary on how the recommendation relates to the present law and implements the general policy objectives of reform established in Chapter One. Chapter Three provides a summary of our recommendations while Chapter Four puts these recommendations in the form of model legislation.

CHAPTER ONE

Present Arrest Law and the Need for Reform

I. Introduction

The purpose of this chapter is not to set out in detail the present law of arrest in Canada nor to present a critique of every aspect of it. For such an analysis, the reader is referred to Working Paper 41, *Arrest*,[5] and to the commentary following each recommendation in Chapter Two of this Report. Rather, it is our intention here to discuss the basic principles that should underlie the law of arrest, to set out the general parameters of the reform proposed by the Commission, and to clarify the limitations imposed upon these reform proposals by the nature of the subject and by the structure of the *Criminal Code* review process of which this Report is just one part. A segment of this chapter will be devoted to each of these topics.

II. Basic Principles and the Law of Arrest

The general principles which should form the foundation of the law of arrest in Canadian society can best be discussed under three rubrics: the rule of law, the standards of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and the principle of restraint. It is in relation to these principles that the Commission must make proposals for an arrest regime which will strike an appropriate balance between the liberty of the individual and effective law enforcement.

A. The Rule of Law

The *Constitution Act, 1982* asserts that Canada is founded upon principles that recognize the "rule of law." The full sense and import of that phrase have been the subject of extensive debate among jurists since the Middle Ages.[6] For the reform of the

5. *Ibid.*

6. For a brief exposition of the nature and origin of the concept of the rule of law, see E.C.S. Wade and Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, 8th ed. (London: Longmans, 1970), p. 62 ff.

law of arrest, however, the classical exposition found in the first two of Dicey's "meanings" of the rule of law form an apposite statement of its essential principles. For Dicey:

> It means in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary powers, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative or even of wide discretionary power on the part of government ....[7]

In addition to this first meaning of the rule of law, Dicey enunciates a second meaning, which has become generally recognized by jurists. He states that it means

> equality before the law or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts.[8]

While the meanings of the rule of law have been broadened, extended and modified over the years since the first publication of Dicey's treatise,[9] the essential and unassailable importance of his formulations for the law of arrest is clear. First, the law of arrest, establishing as it does the authority to interfere with the liberty of the individual in the name of society at large, must enunciate the nature of this authority in clear, unambiguous terms which structure the exercise of discretion by citizens, police or judicial officials within established limits. Second, the rules establishing the nature of the authority to arrest provide the basis for the accountability of those who purport to exercise this authority, and those exceeding or abusing the limits of authority must expect to be found legally responsible. The recommendations in Chapter Two of this Report, in accordance with Dicey's first meaning of the rule of law, establish statutory rules to govern virtually all aspects of the law of arrest in relation to criminal procedure. These rules attempt to structure the authority of citizens, police officers and judicial officials in such a manner as to exclude arbitrary action and set clear limits on the exercise of discretion. Moreover, the standards of reasonableness and other statutory formulations in which the authority to arrest is cast are intended to allow for judicial review of the abuse of such authority in accordance with the second of Dicey's meanings of the rule of law.

While a substantive interpretation of the rule of law in relation to arrest requires the exercise of authority in accordance with established rules, the principle of the rule of law also has implications for the *form* in which a reformed law of arrest ought to be cast. The rules governing arrest must be simple, clear, coherent and comprehensive, while not sacrificing substance to mere elegance in drafting. The arrest rules regulate encounters between police and citizens which may be brief, emotionally charged and potentially dangerous. To be an effective guide for action to both the agent of the state and the individual, these rules must be straightforward, unambiguous, internally consistent, and available from a single authoritative source. As the discussion in Part III of this chapter will demonstrate, the various statutes and judicial rulings which comprise the law of arrest in Canada at present do not meet these standards. We have attempted to meet them in our recommendations in Chapter Two.

---

7. A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. with Introduction by E.C.S. Wade (London: MacMillan, 1967), p. 202.

8. *Id.*, pp. 202-3.

9. See, for example: Wade and Phillips, *supra*, note 6, Chapter 5; H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 4th ed. (Oxford: Clarendon Press, 1977); and J.T. Thorson, "A New Concept of the Rule of Law" (1960), 38 *Can. Bar Rev.* 238.

B. The Standards of the Charter

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* embodies many aspects of the rule of law. Moreover, its pre-eminent status in the Canadian Constitution provides courts with standards by which to adjudge our laws and the power to strike down governmental action inconsistent with the Charter.[10] It also provides the means to fashion appropriate remedies for breach of Charter rights.[11] Certain of the constitutional standards in the Charter, by express reference or necessary implication, have a direct bearing upon the law of arrest. This reference to arrest in a constitutional document is not surprising, given the pivotal nature of arrest in relationships between the state and the individual. However, these Charter provisions of necessity do not elaborate a comprehensive structure for the law of arrest, and must be viewed as principles according to which minimum standards can be fashioned.

At least four provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* have a direct impact on the law of arrest. These are sections 7, 9, 10 and 12.[12] Charter sections 7 and 9 do not mention the word "arrest" specifically, but clearly establish general principles by which the law of arrest must be evaluated. Section 7 protects "... life, liberty and security of the person." The object of an arrest is to deprive the subject of his or her liberty and the manner of doing so may endanger life or security. Section 7 is thus relevant to the law of arrest. Similarly, section 9 enunciates "... the right not to be arbitrarily detained or imprisoned," and an arrest may be classified as either a detention or a form of imprisonment. Both sections provide somewhat abstract limitations on the scope of the rights enumerated. Section 7 states that one is not to be deprived of one's rights to life, liberty or security of the person "... except in accordance with the principles of fundamental justice." Section 9 protects against "arbitrary" detention or imprisonment. The Commission is confident that its recommendations for reform in this Report will advance the principles of fundamental justice and inhibit arbitrariness in the law of arrest.

Another Charter provision which does not mention arrest by name, but which is conceivably relevant to arrest, is section 12. Under this section, "[e]veryone has the

---

10. The *Constitution Act, 1982*, as enacted by the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11. Section 52(1) reads as follows:

    > The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

11. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 24(1), reads as follows:

    > Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

12. A literal use of American consitutional doctrine might incorrectly lead one to think that Charter section 8, which guarantees the right to be secure against "unreasonable search or seizure," has application to our subject. This confusion arises because the American Bill of Rights contains no specific reference to "arrest." Constitutional arguments in relation to arrests have therefore revolved around the meaning of "seizure," since arrest has been characterized for constitutional purposes as a "seizure of the person." The wording of the Charter obviates the need for such an indirect approach in Canadian constitutional discourse.

right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment." Experience over the centuries must make the legislator alert to the dangers of making changes in criminal procedure which, while put forward in all good faith, may authorize cruel and unusual treatment. The Commission believes that its recommendations are consistent with the Charter's prohibition against such measures.

Arrest is specifically mentioned in section 10 of the Charter which reads as follows:

> **10.** Everyone has the right on arrest or detention
>
> (*a*) to be informed promptly of the reasons therefor;
>
> (*b*) to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; and
>
> (*c*) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if the detention is not lawful.

The constitutional entrenchment of *habeas corpus* as a means by which to test the validity of arrest and detention is an example of one of the ways in which the Charter embodies the concept of the rule of law. The legality of an arrest may also be challenged in civil and criminal proceedings, as well as in administrative procedures where police officers are involved. The recommendations made in Chapter Two of this Report are intended to be consistent with the Charter and with the continuation of these traditional methods by which to ensure respect for the rule of law in relation to arrest.

The right to be informed promptly of the reasons for an arrest or detention is an example of a minimum standard stated at the level of principle which is an appropriate subject for further elaboration in an arrest regime. There has developed in the case-law and doctrinal commentary a certain degree of controversy over the scope and content of the "right to reasons" and other notice requirements. These issues are addressed in detail in our recommendations in Chapter Two because we think they are of sufficient importance to be resolved in legislation, rather than waiting for the courts to elaborate the nature of the right through interpretative rulings.

C. The Principle of Restraint

Every aspect of reform of the law of arrest requires making decisions about how to strike a fair balance between individual interests in liberty and privacy on the one hand, and efficient methods of law enforcement and crime control on the other. To some extent this is a false dichotomy since it is a truism that there can be no individual liberty in a society that is effectively disrupted by criminal elements. But in another sense the dilemma is a real one, for private rights are sometimes destined to conflict with public rights.

A fundamental aspect of a free and democratic society is that citizens are free to go about their business unimpeded by the state unless their conduct is prohibited or regulated by law. The principle of legality[13] embodies the notion that one cannot be convicted of

13. See Law Reform Commission of Canada, *The General Part: Liability and Defences* [Working Paper 29] (Ottawa: Supply and Services, 1982).

a crime unless one has engaged in specifically prohibited conduct with the requisite state of mind in relation to that conduct. The procedural corollary of the principle of legality is that a citizen is not to be deprived of his or her liberty and brought to trial unless there are reasonable grounds to believe that he or she has committed a particular crime and is lawfully answerable for that prohibited behaviour. An arrest or detention which is not directly related to the substantive goals of criminal law, that is, those of sanctioning the breach of society's most important rules, must be scrutinized very carefully and viewed with great concern. Any other approach would be inconsistent with the principle of restraint.

We are guided in these matters by the statement of the principle of restraint adopted by the Government of Canada in the document entitled *The Criminal Law in Canadian Society* which governs the *Criminal Code* review. The point is there made that the criminal justice system ought to be seen as the "ultimate recourse" available to society along a continuum of informal and formal conventions, customs and institutions.

> Restraint should be used in employing the criminal law because the basic nature of criminal law sanctions is punitive and coercive, and, since freedom and humanity are valued so highly, the use of other non-coercive, less formal, and more positive approaches is to be preferred whenever possible and appropriate.[14]

While these remarks were made in the context of discussion concerning the use of substantive criminal law as opposed to less coercive regulatory law, they are equally applicable, in the context of criminal procedure, to the use of arrest as opposed to less intrusive means of assuring an accused's appearance in court to answer to criminal charges. Moreover, the principle of restraint ought to be applicable not only to the question of why and when an arrest may lawfully be made, but also to how and where it ought to be authorized.

III. Arrest, Criminal Law and the Need for Reform

At present, authority to arrest is granted to various people for purposes of compelling an accused person to appear for trial, preventing interference with the administration of justice, and preventing continuation or repetition of crime. In Canada, arrest powers exist by virtue of both federal and provincial statutes,[15] and some provincial and federal non-criminal statutes adopt, by reference, the arrest procedures found in the *Criminal Code*.[16] This Report is exclusively concerned with arrest in relation to criminal procedure. The Commission's federal jurisdictional mandate precludes the making of recommendations for reform of arrest powers in relation to provincial offences. However, in the consultation process, we discussed with representatives of provincial Attorneys General the possibility

14. *Supra*, note 3, p. 42.

15. See *supra*, note 4, pp. 15-26.

16. *Ibid.*

that the focus of our recommendations on arrest in relation to "true crime" may mean that a continuation of the provincial practice of adopting by reference federal arrest powers for non-criminal offences may be inappropriate. Similarly, the Commission's Administrative Law Project has taken under advisement the question of whether the arrest powers in the *Criminal Code* are or should be used in relation to federal non-criminal offences. The recommendations in this Report will, then, address the need for reform of arrest law within the ambit of criminal law and procedure. In this context, it is clear that the present law of arrest is deficient both in its form in relation to the various sources of arrest law, and in much of its content, or the policies enunciated therein. These two areas are the subject of Part III of this chapter.

A. Sources of Arrest Law and Codification

Someone seeking to know when, why, how and where a police officer may make an arrest to enforce the criminal law must presently peruse provisions at disparate points in the *Criminal Code*, be aware of the judicial interpretations given to those *Code* sections, be familiar with separate common law rules in scattered cases which have never been included in the codified law, and understand the impact which the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* may have upon all of these sources of arrest law. The uncertainty created by the interplay of these various sources does not do justice to the requirements of the rule of law. If one aspect of the rule of law is to structure the authority of the state in a clear and concise manner so that citizens and officials may know their respective rights, the law of arrest leaves room for considerable improvement.

The law of arrest, occupying as it does the cutting edge between state authority and individual rights, deserves to be based on clearly expressed and accessible principles. Lawyers specializing in criminal law have difficulty setting out the rules governing arrest. It is equally difficult for police officers to know and apply the law with accuracy. How can the citizen determine the bounds of his or her rights? The law of arrest needs to be codified in a simple, clear, coherent and comprehensive statutory statement which is consistent with the Charter, and which can form an easily understood guide in arrest situations. It is this challenging task of codification which our Report attempts to meet.[17]

B. The Substantive Content of the Reform

Without duplicating the detailed discussion following the recommendations in Chapter Two of this Report, it is important at this juncture to present a summary statement of the substantive areas of arrest law which need reform.

---

17. See Law Reform Commission of Canada, *Towards a Codification of Canadian Criminal Law* [Study Paper] (Ottawa: Information Canada, 1976), pp. 21-4.

The very meaning of the word "arrest" and the range of factual situations to which it applies form the first area for analysis. This is not merely an academic concern with definitions. The definition of arrest will determine the time at which the legal status of the individual and his or her relationship to the state alter. The rights, duties and liabilities of both the arrested person and the arrester are transformed at this point. The present law provides that an arrest may occur where there has been "touching with a view to detention," thus creating an arrest where the ordinary citizen might naturally think that there had been a mere attempt at an arrest. A revised definition will be proposed to bring the law into accord with the public's appreciation of what an arrest is.

An issue related to the definition of arrest is the problematic status of the person who has been asked to "come to the station" to answer questions or otherwise assist police in their investigation. Such persons may feel under a compulsion to comply with police requests, but if the compliance can be characterized as voluntary, the person has traditionally been viewed as not being under arrest, and is therefore not afforded the procedural and constitutional safeguards given to an "arrested" person. Our recommendations deal directly with persons in this ambiguous situation so that they will know what their rights and obligations are.

The *Criminal Code* sections authorizing arrest without warrant are highly complex. They rely on the distinction between summary conviction offences and indictable offences, and distinguish between various "arrestable" circumstances in terms of whether the offender is fleeing, whether the offence is on or in relation to property, or whether there has been a breach of the peace. The recommendations in Chapter Two will attempt, in the interest of clarity, certainty, and restraint, to simplify the provisions authorizing arrest without fundamentally altering the present balance between police powers and citizens' rights. In doing so, the intention is to propose recommendations in statutory language which will form a clear guide to action "on the street" and reasonable standards for *ex post facto* judicial evaluation where litigation arises from an arrest.

The principle of restraint which was embodied in the reform of arrest provisions in the early 1970s (which provisions are known as the *Bail Reform Act*)[18] is reformulated in relation to arrest without warrant in our recommendations. The *Bail Reform Act* provisions elaborated a range of circumstances where arrest should not occur. Our recommendations are based, rather, on an expanded duty to release following an arrest without warrant. Moreover, these same principles are to be applied explicitly in relation to the issuance of arrest warrants in our recommendations. Present *Code* provisions allow for the issuance of an arrest warrant in lieu of a summons or confirmation of an appearance notice where it is "in the public interest." This vague phrase provides no explicit criteria for the issuance of arrest warrants and, as a standard for the exercise of judicial discretion, is arguably contrary to the rule of law and the principle of restraint.

While the issuance of an arrest warrant is clearly an important step in a criminal proceeding, the procedures governing this decision-making process in the existing *Code* sections are sparse at best. Our recommendations attempt to ensure that those who are

18. *Bail Reform Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 2.

issuing warrants will conscientiously engage in a genuine evaluation of the circumstances of each individual case, rather than merely rubber-stamp requests. Furthermore, our proposals would establish a simple record of the proceedings, which would aid in resolving any subsequent dispute over the validity of the warrant and the issuing process. This too is in accordance with basic notions of the rule of law and of restraint by state officials in a democratic society. The question of when a person arrested pursuant to a warrant ought to be released is a matter closely related to the law of bail or "judicial interim release." For that reason, we defer our recommendations on this question to a subsequent work on Compelling Appearance, Interim Release and Pretrial Detention.

Our consultations revealed a major problem with the execution of so-called "Canada-wide warrants." While the aim is laudable, the statutory basis for such warrants is, in its present form, questionable. The manner of arresting and holding suspects in relation to offences that have occurred outside of the jurisdiction in which the arrest has been made, may also be open to question. Our recommendations in this area represent an effort to bring the law into accord with modern, computer-based police record keeping while maintaining efficiency and consistency with the rule of law.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* states that everyone has the right on arrest or detention to be informed promptly of the reasons therefor. But a host of problems remain unaddressed by this statement of principle. Common law cases defined what adequate reasons might be, and approved of circumstances which were thought to be exceptions to this rule. Our recommendations canvass these issues, as well as problems in the language of notification, in an effort to restate clearly and improve certain aspects of the present law.

Police authority to enter private property without warrant to effect an arrest has been the subject of recent judicial scrutiny and continuing public concern. Our recommendations chart a middle course which will give the police the authority they need to make effective arrests and prevent danger to life and limb, while not authorizing unrestrained and warrantless police entry on private property.

IV. Related Issues outside the Scope of This Report

As mentioned in the Introduction to this Report, the law of arrest may provide an opportunity for investigation or the exercise of police powers which are in some ways subsidiary to arrest. Some of these are: the use of force to effect an arrest; searches incident to arrest; questioning of suspects; and obtaining forensic evidence. Furthermore, arrest may precipitate the commencement of a criminal proceeding and thus be related to a number of procedural issues, such as: detention for purposes other than compelling appearance; compelling appearance by summons or appearance notice; judicial interim release; and disclosure of evidence. Finally, as arrest law is normally triggered by the presence of a substantive offence; therefore, circumscribed by principles of substantive rather than procedural law, it must be analyzed in this broader substantive context. The

Commission has made its final views known in Reports to Parliament on some of these issues. On others, the Commission's position is either unformed or in the preliminary form of Working Papers on which consultations are being undertaken. The purpose of this final section is to set out those related areas on which the Commission has made a Report to Parliament and those where work is in progress, in order that the arrest recommendations in Chapter Two can be evaluated more comprehensively.

A. Prior Recommendations on Police Powers related to Arrest

The Commission has reported to Parliament recently on *Questioning Suspects*,[19] on *Search and Seizure*,[20] and on *Obtaining Forensic Evidence*.[21] The way in which each of these areas relates to our recommendations on arrest must be made explicit, and thus each will be dealt with in turn below.

(1) Questioning Suspects

In its Report entitled *Questioning Suspects*, the Commission seeks to give form to two principles: the right of an accused to remain silent, and the need for a complete and accurate record of any statement made by an accused person and the circumstances in which it was made. On these principles are based our recommended additions to the *Criminal Code* which would govern the admissibility of statements obtained from a "suspect." The latter is defined as:

> ... any person who a police officer has reasonable and probable grounds to believe has committed an offence and, notwithstanding the generality of the foregoing, *includes any person under arrest or detention*, any person who is an accused within the meaning of section 448 of this Act, and any person charged with an offence.[22] [Emphasis added]

An important facet of our reform of the law of arrest is its integration with the regime we proposed for questioning suspects. In our Report 23, we recommended that the occasion of an arrest trigger the application of the rules governing the questioning of suspects. This is emphasized in a recommendation which states that the requirement to give a warning before taking a statement "does not apply where the police officer is acting under cover and the suspect is not under arrest or detention."[23] Thus, while the

---

19. Law Reform Commission of Canada, *Questioning Suspects* [Report 23] (Ottawa: Supply and Services, 1984).

20. Law Reform Commission of Canada, *Search and Seizure* [Report 24] (Ottawa: Supply and Services, 1984).

21. Law Reform Commission of Canada, *Obtaining Forensic Evidence* [Report 25] (Ottawa: Supply and Services, 1985).

22. *Supra*, note 19, draft section 447.1, p. 11.

23. *Supra*, note 19, draft subsection 447.2(3), p. 12.

questioning suspects rules apply in a variety of circumstances in addition to arrest, it is clear that they are mandatory when an arrest has occurred. The recommendations in the present Report defining arrest and establishing the point in time at which an arrest occurs have been drafted with this fact in mind. However, this Report makes no explicit recommendations concerning admissibility of statements following, for example, an unlawful arrest. The recommendations in our Report 23, *Questioning Suspects*, deal generally with this issue.

(2) Search Incident to Arrest

In our Report 24, *Search and Seizure*, the Commission made recommendations concerning search incident to arrest. We placed searches incident to arrest in the exceptional category of those kinds of searches which may be conducted without a warrant. The most important recommendations concerning search incident to arrest are as follows:[24]

> 19. (1) A peace officer may search without a warrant a person who has been arrested, where the search is reasonably prudent in the circumstances.
>
> (2) A peace officer searching a person pursuant to subsection (1) may also search without warrant the spaces within the person's reach at the time of the arrest.
>
> 20. In addition to objects of seizure, [defined primarily to be takings or evidence of an offence or contraband] a peace officer searching a person pursuant to section 19 may seize without warrant
>
> (*a*) a weapon or other thing that could assist the arrested person to escape or endanger the life or safety of the arrested person, the peace officer or a member of the public; and
>
> (*b*) anything necessary to identify the arrested person.
>
> 22. A peace officer may search for and seize an object of seizure without a warrant when
>
> (*a*) he has arrested a person who is in control of, or an occupant of, a movable vehicle; and
>
> (b) the officer believes on reasonable grounds that:
>
> (i) an object of seizure is to be found in the vehicle; and
>
> (ii) the delay necessary to obtain a warrant would result in the loss or destruction of the object of seizure.

These recommendations from the *Search and Seizure* Report are set out at length because they demonstrate vividly yet another context in which arrest forms the threshold for the use of police investigative procedures which go well beyond the narrow purpose of arrest to compel appearance at trial.

It is important to note the limitations on search incident to arrest contained in these recommendations. Not every arrest justifies a search of the person. Such searches are to occur only where it is reasonably prudent in the circumstances, and the examples of evidence, weapons and identifying objects mentioned in the recommendations are consistent with the pre-existing common law rules. These limitations are significant for our

---

24. *Supra*, note 20, pp. 35-8.

recommendations on arrest in this Report since our proposed scheme, while imposing on police a duty to release where possible subsequent to arrest, will broaden slightly the range of offences in relation to which an arrest may occur. It is essential that needless searches of the person not be inadvertently authorized by a combination of new proposals on search and seizure and new proposals on arrest. We believe we have avoided this pitfall. Nevertheless, it must be recognized that while the primary purpose of arrest in criminal procedure is to compel appearance, this is an area where the arrest mechanism has traditionally had these investigative measures resting "piggy-back" style on it.

(3) Obtaining Forensic Evidence

In our Report entitled *Obtaining Forensic Evidence*, the Commission put forward a basic framework for, though not a complete codification of, a regime governing the manner in which investigative procedures in respect of a suspect ought to be statutorily regulated. The basic premise underlying our recommendations in that Report is that an investigative procedure ought to be permitted, in principle, only where the subject has consented to it or a judicial order authorizing the procedure has been granted. However, certain exceptions to this principle are recommended which relate to the law of arrest. The first of these recommended exceptions is worded, in part, as follows:

> [A] peace officer should be authorized to carry out, or cause to be carried out, in the absence of a judicial order and without the expressed consent of the subject, an investigative procedure ... [as defined] ... where:
>
> (a) the subject of the proposed procedure has been *arrested* for an *offence punishable with imprisonment for five years or more*;
>
> (b) the peace officer on reasonable grounds believes that the carrying out of the proposed procedure will provide probative evidence of, or relating to, the *offence for which the subject has been arrested*; ....[25] [Emphasis added]

Furthermore, a second exception is expressed in the following manner:

> [A] peace officer should be authorized to carry out, or to cause to be carried out, without the express consent of the subject, the fingerprinting and/or photographing of the subject
>
> (a) where
>
> (i) *the subject* of the proposed procedure *is in lawful custody* charged with an indictable offence, or has been apprehended under the *Extradition Act* or the *Fugitive Offenders Act*; and
>
> (ii) the peace officer on reasonable grounds believes that the carrying out of the proposed procedure is necessary to establish or record the identity of the subject; ....[26] [Emphasis added]

By these exceptions, peace officers are entitled to undertake the authorized investigative procedures where the person is "arrested" or "in lawful custody," and case-law indicates

---

25. *Supra*, note 21, pp. 39-40.

26. *Supra*, note 21, p. 41.

that a person lawfully arrested is, indeed, in lawful custody.[27] Once again the making of an arrest generally, or an arrest for certain offences, becomes the threshold point at which investigative procedures become authorized. This is another recognition that the purpose of an arrest goes beyond merely compelling the appearance of an accused for trial, and in drafting our recommendations in relation to arrest in Chapter Two we have taken this into account.

B. Work in Progress related to Arrest

Our work in progress on areas relating to the law of arrest can be conveniently coupled under two headings, "Substantive Law" and "Procedural Law," each of which is the subject of discussion below.

(1) Substantive Law

The degree of force which can be employed in effecting an arrest is part of the larger question of the use of force generally by persons authorized to take actions in the administration or the enforcement of the law. This topic is addressed in our Working Paper 29 entitled *The General Part: Liability and Defences*.[28] While the original proposals made in that Working Paper may have to be modified slightly to take into account the particular problems of arrest, these matters are the subject of a separate process of consultation and will not be dealt with in this Report.

A similar situation exists with respect to the Special Part of the criminal law dealing with the definition of particular offences. Clearly the extent to which police officers or others may interfere with the liberty of individuals by means of arrest will be determined in part by the kinds of conduct that the law defines as "criminal." Several categories of offences, including public order offences and offences against the person, are of special importance for our recommendations on arrest. This is particularly so since, as will be seen in Chapter Two, we recommend abolition of a power of arrest for breach of the peace because this power is so vague as to offend against the principle of legality. However, to ensure that police have the necessary power to intervene in circumstances where disorder is imminent, public order offences and offences against the person must be defined in such a way that police officers may arrest malefactors and maintain public order with an adequate degree of preventive authority. These matters are the subjects of Working Papers presently being drafted by the Commission, which will be released for consultation in due course.

---

27. See *R.* v. *Whitfield*, [1970] S.C.R. 46.

28. *Supra*, note 13, p. 111 ff.

(2) Procedural Law

A number of important procedural matters intimately linked to arrest are under consideration or have yet to be dealt with by the Commission. The first of these is compelling appearance of accused persons to appear for trial by means other than arrest. While summonses and appearance notices have worked well and do not require a substantial overhaul, these forms of process need to be reviewed in order to simplify and clarify both the statutory language and the modes of issuance associated with them and make them compatible with our recommendations on arrest. In a similar vein, the portions of the present *Criminal Code* covering release of persons arrested pursuant to a warrant and bail, or "judicial interim release" as it is known since the *Bail Reform Act*, require simplification in drafting. These matters will be dealt with in our forthcoming work on Compelling Appearance, Interim Release and Pretrial Detention.

A much more difficult task is being undertaken by the Commission concerning remedies in relation to criminal procedure. We presently envisage the drafting of a complete Code of Criminal Procedure which would contain a Part on general remedies available for the breach of rules governing the investigative process. These remedies might apply to arrest, search and seizure, questioning suspects and the obtaining of forensic evidence. For this reason, we have varied our practice on the treatment of sanctions for the breach of investigative procedural rules in Reports to Parliament to date. In some cases we have proposed remedies in the individual Reports,[29] while in other cases we have deferred making recommendations until the completion of our Working Paper on Remedies.[30] In our Working Paper we gave a good deal of attention to the question of sanctions against unlawful arrest and custody.[31] However, in this Report on *Arrest*, while we provide that arrest and subsequent custody is unlawful when it is made in breach of our arrest regime, we think it proper to defer making recommendations on sanctions to a comprehensive treatment in our forthcoming Working Paper on Remedies. In the meantime, the traditional civil, criminal and administrative sanctions will apply.

29. *Supra*, notes 19 and 21.

30. *Supra*, note 20, p. 8.

31. *Supra*, note 4, pp. 121-30.

CHAPTER TWO

Recommendations for Reform

I. Introduction

The purposes of a power to arrest were alluded to briefly in Chapter One, but it is essential at this point to analyse these purposes more closely. The basic premise on which the law of arrest must be founded is that, generally, no one may be arrested unless there are reasonable grounds to believe that he or she has committed an offence. It is difficult to gainsay this proposition, based as it is upon the principle of legality. Yet, it cannot be overemphasized that the powers of arrest we propose apply only where a substantial quantum of suspicion exists in relation to a specific individual.

Once it is believed upon reasonable grounds that a person has committed an offence, there is a variety of considerations that inform the decision whether or not to arrest that person. These considerations relate to the essential purposes of the arrest power. One of the main purposes of arrest is to compel an accused to appear at trial to answer a criminal charge. As this purpose is shared with other less intrusive criminal procedures (that is, issuance of an appearance notice or a summons), consideration must be given to the necessity to take a person into custody rather than merely issue documentary notice to ensure that person's attendance at trial. Thus, in our view, an arrest may be made in circumstances where documentary notice would be ineffective, such as where the person's identity or place of residence is unknown or where there is reason to believe that he or she would not comply with a written command to appear.

There are other purposes for which a power to arrest is justified once it has been determined that there are reasonable grounds to believe that someone has committed an offence. Sometimes it is necessary to arrest someone in order to conduct investigative tests that can only be carried out while he or she is in custody. Arrest also serves as a means by which to protect other broad social interests, such as the integrity of the administration of justice and public safety. For example, where there is fear that an accused will tamper with evidence or interfere with witnesses, that person's arrest will be justified. Similarly, if there are reasonable grounds to believe that an accused will persist in unlawful conduct or will otherwise jeopardize public safety, it would obviously be prudent, and to our minds legally justified, to take custody of that person.

Although it may be tempting to view certain of these purposes for the power to arrest as paramount and others as subsidiary, in practice this cannot be so. Arrest may, for example, be completely unnecessary in some cases to compel appearance at trial, but

justified by a need to prevent the continuation or recurrence of a criminal offence. As such, we have avoided ranking the purposes underlying the arrest power. We must be careful not to confuse the purposes for arrest with those relating to bail and release of accused persons. Different considerations apply to these latter procedures. As the *Criminal Code* presently recognizes, the *primary* purpose for continuing custody of an accused by denying bail is to compel the accused's appearance at trial. By contrast, in making the initial decision to take a person into custody, the primary consideration will always be determined by the particular circumstances facing the arresting person.

Once the purposes for arrest have been articulated, some may think it reasonable to require that arrests be made only in circumstances where it is clear that at least one of these purposes is being served. Much as it may be desirable in theory to require those who have reasonable grounds to believe that a criminal offence has been committed to consider these underlying purposes *prior* to making any arrest, this is both impractical and misleading. It is impractical in the sense that people contemplating making a warrantless arrest on reasonable grounds will usually not have time to contemplate whether the purposes of the arrest power would be properly served in the circumstances facing them. Often the exigencies of the situation will require action first, reflection later. Because of this reality, it would be misleading to structure the power to arrest such that its exercise would be dependent upon a *prior* determination of its necessity in relation to the purposes specified above. In effect, this would result in people being taken into custody while a determination was made as to whether their arrest was merited. Indeed, it is this fictional approach in the present law which we seek to avoid here. On the other hand, where an arrest warrant is sought, we think it reasonable to require peace officers to demonstrate in advance the need to take a person into custody.

Of course, we realize that the upshot of this approach to warrantless arrests leaves a broad discretion to the arresting person to decide whether or not to detain or take into custody someone reasonably suspected of committing a criminal offence. We are of the opinion, however, that it is preferable to recognize the realities of policing and ensure that people subjected to custody are afforded and informed of their rights and duties, than to accept the obvious shortcomings of the present law. However, as a means of counterbalancing the broad discretion to arrest without warrant, we have coupled it with a duty to release the arrested person immediately if custody is not justified by its underlying purposes.

In the presentation of our recommendations in this chapter, we make a distinction between "principal recommendations" and "corollary recommendations." The principal recommendations are those which describe in positive terms the comprehensive regime for the law of arrest which we propose. To the degree possible, these recommendations are framed in language acceptable for use by statutory drafters in the present *Criminal Code*. Anticipating the inclusion of these arrest provisions in the present *Code* even before we make final our projected Code of Criminal Procedure, we include in this Report, under the heading "Corollary Recommendations," a list of those sections of the present *Criminal Code* which would require repeal or revision in order to be rendered consistent with our arrest regime.

II. Principal Recommendations

The provisions proposed for our comprehensive arrest regime are organized and presented under six headings which may contain one or more recommendations. These headings are: "A. Defining Arrest"; "B. Authority to Arrest without Warrant"; "C. Warrants and Telewarrants for Arrest"; "D. Notice Requirements"; "E. Entry on Property to Effect Arrest"; and "F. Unlawful Arrest."

A. Defining Arrest

RECOMMENDATION

1. (1) An arrest occurs where:

(a) a person submits to custody upon being told to do so; or

(b) a person is physically taken into custody.

(2) Where a person is requested to remain with or accompany a peace officer voluntarily, such person:

(a) may refuse to accompany or remain with the peace officer unless arrested under subsection (1) or under a statutory duty to remain with or accompany the peace officer; and

(b) shall be informed of his rights and duties under paragraph (a).

Comment

We think it necessary both to define arrest and to distinguish "arrest-like" circumstances in order that would-be arresters, suspects and citizens generally may clearly understand their rights and obligations. It is necessary to establish a legal description of the factual circumstances which constitute an arrest for purposes of criminal procedure in order to pinpoint the moment at which an arrest occurs. It is at this moment when relations between state and individual alter, when the suspect loses the right to resist what would otherwise be an unlawful assault, and when the right to reasons, the right to counsel and the right to be informed thereof come into play. On the other hand, there are potentially ambiguous circumstances that require clarification, where police may "ask" a person to "come to the station" to assist with an investigation without placing the person under arrest.

Subsection (1) of the recommendation defines arrest as either submission to a verbal command or request to submit to custody, or a physical apprehension of the suspect. This would vary slightly the present case-law, which defines arrest as the pronouncement

of words of arrest followed by submission to the process or "the actual touching of a person's body with a view to detention." The latter phrase allows arrest by mere touching, and creates anomalous results where a suspect may never have submitted to arrest, may never have been under physical control, and yet may be successfully convicted of having escaped from lawful custody.[32] We propose that the law be brought in line with the public's perception that an arrest involves real compulsion, and not the technicalities of mere touching. Of course in any disputed case, whether or not a person actually submitted to custody, or was physically taken into custody, will be matters of fact for determination by a judge or jury upon the available evidence.

Subsection (2) of this recommendation attempts to come to grips with the ambiguous status of a person involved in the investigation of an offence, but who is not arrested. Paragraph (2)(a) is merely a restatement of the present law, based on principles of common law as modified by statutes imposing particular duties. The common law position was always that one was free to go about one's business without interference unless placed under arrest. There has been increasing statutory encroachment upon this common law position through breathalyzer laws, provincial Highway Traffic Acts, and similar legislation which expressly or impliedly impose on members of the public a duty to remain with or accompany peace officers for stated narrow purposes.

Paragraph (2)(b) is new law which would impose a duty upon peace officers seeking voluntary assistance to inform such volunteers of their rights and duties. A suggestion was made to us during the consultation process that this would amount to inviting people not to comply with what is perceived to be a civic duty to assist police officers in the investigation of offences when the spontaneous reaction of many citizens is to co-operate willingly. It is our view that those who wish to co-operate with police will not be deterred from doing so simply by being reminded that their assistance is voluntary. The obligation should rest upon the one who has the power to arrest to say clearly if he is arresting a person or not.

The practical combined effect of paragraphs (2)(a) and (2)(b) will be to require peace officers either to make an arrest because they have reasonable grounds for doing so as specified in Recommendation 2(1), *infra*, or clearly indicate that an arrest is not being made. The upshot is that people will be informed of the reasons for arrest and their right to counsel, told that they have a legal duty to remain with or accompany the peace officer, or told that their assistance is entirely voluntary. No reasons for a request to remain with or accompany the police officer need be given and no right to be told of the right to counsel arises unless the person is actually arrested or detained. However, peace officers would have an obligation to comply with the notice requirements we propose[33] and the duty to give reasons if a person whose original participation was voluntary subsequently became a suspect.[34] Once the requisite quantum of suspicion was present in relation to that person, the notice requirements for arrest and the requirements of section 10 of the Charter would obtain.

---

32. *R.* v. *Whitfield*, *supra*, note 27.

33. See *infra*, Recommendation 7.

34. As defined in our Report 23, *Questioning Suspects*, *supra*, note 19.

It is our view that these proposals defining and distinguishing arrest implement both the principles of the rule of law and the principle of restraint. The discretionary authority of the agent of the state is defined in a clear and workable manner.

B. Authority to Arrest without Warrant

(1) Authority of Peace Officers

RECOMMENDATION

2. (1) A peace officer may arrest without warrant:

(a) a person who he believes on reasonable grounds has committed or is committing a criminal offence;

(b) a person who he believes on reasonable grounds is about to commit a criminal offence likely to cause personal injury or damage to property; or

(c) a person for whom he has reasonable grounds to believe there is a warrant outstanding which may be executed in the territorial division in which the person is found.

(2) Where an arrest is made pursuant to this recommendation or Recommendation 3, a peace officer having custody of the arrested person shall release the person as soon as possible, unless the peace officer has reasonable grounds to believe that continued custody is necessary:

(a) to ensure that the person will appear in court;

(b) to establish the identity of the person;

(c) to conduct investigative procedures authorized by statute;

(d) to prevent interference with the administration of justice;

(e) to prevent the continuation or repetition of a criminal offence; or

(f) to ensure the protection or safety of the public.

Comment

This recommendation is central to many other aspects of this Report in that it authorizes peace officers to arrest without warrant; that is, without prior judicial or other administrative control over the interference with the liberty of a particular citizen. Our approach is to establish a simple, clear and broad authority to arrest in relation to criminal offences, coupled with a duty to release immediately in the absence of defined circumstances. This approach differs from that taken in the *Bail Reform Act* as embodied in section 450 of the present *Criminal Code*. That section allows for a broad and relatively

unfettered power of arrest in relation to most indictable offences, and a duty "not to arrest" in less serious offences where the peace officer "has reasonable and probable grounds to believe that the public interest, ... may be satisfied without so arresting the person, ..."[35] Our consultation revealed, however, that in practice people suspected of having committed offences were being held for indeterminate periods of time (in the back of police cars, at police stations or elsewhere) in order to determine whether the "public interest" could, in fact, be satisfied without "making an arrest." In our view, such persons are arrested in all but name, and ought to be accorded the status of arrested persons with its attendant rights unless told, pursuant to paragraph 1(2)(b), that remaining with or accompanying the peace officer is purely voluntary.

We believe that subsection (1) of this recommendation authorizes arrest in simple, straightforward and understandable language. Subsection (2), which imposes a duty to release arrested persons as soon as possible except where continued custody is justified for explicitly enumerated reasons, structures the authority of the peace officer to keep a person in custody. We believe that these provisions reinforce the rule of law while carefully implementing the principle of restraint. The result assists police officers engaged in the investigation of offences and the apprehension of suspects, while protecting individual citizens against prolonged or unnecessary police custody.

The opening words of subsection (1) authorizing arrest are crucial. They state that the peace officer *may* arrest without warrant, clearly indicating, as mentioned above, that this is a discretionary authority and not a mandatory duty. This leaves open to the peace officer the use of a summons, appearance notice or arrest with warrant rather than immediate arrest, to compel attendance in court under appropriate circumstances.

Paragraph (1)(a) then defines the circumstances circumscribing that authority in relation to three elements: (i) the type of offence, (ii) the officer's grounds for belief, and (iii) the time of the commission of the offence, each of which we will examine in turn. Our recommendation would authorize arrest without warrant by peace officers for "criminal offences," by which is meant both offences punishable upon indictment and those punishable by way of summary conviction. We think the present law makes distinctions between summary conviction and indictable offences which, though they may be understood by peace officers, are of little meaning to the general public. We wish to do away with the use of these distinctions for the purpose of authorizing arrests.

The peace officer is authorized to arrest only where he or she "has reasonable grounds" for belief. The present *Criminal Code* uses the language "reasonable and probable grounds." Key to either formulation is the concept, well entrenched in the case-law, that use of the word "reasonable" in this context implies an *objective* standard for evaluating the conduct of the person who makes an arrest. It is insufficient that the arrester honestly believed that he or she had grounds to make an arrest; the circumstances must be such that the reasonable person in the place of the arrester would also, as determined by the judge or jury, have believed that he or she had grounds to make an

35. *Criminal Code*, s. 450(2)(*d*). All references to the *Criminal Code* are to R.S.C. 1970, c. C-34, as amended.

arrest. Our consultations revealed a lack of consensus on whether the words "and probable" ought to be added to the "reasonable grounds" notion. Some consultants urged that the connotations of the phrase "reasonable and probable grounds" are such as to require greater certainty than mere "reasonable grounds," and that a change to the latter phrase might be interpreted by peace officers and courts as requiring a lesser standard of certainty for arrest than in the present law.[36] However, we are convinced that on balance the simpler phrase "reasonable grounds" incorporates the objective test of the previous law, and that the word "probable" can be abandoned as being mere surplusage.

Paragraph (1)(a) uses the words "has committed or is committing" signifying the authorization of warrantless arrests by peace officers in relation to past or present offences where the requisite reasonable grounds for belief exist. Unlike the present law, which authorizes arrest for summary conviction offences only where the person is found "apparently" committing the offence, our recommended formulation would allow arrest for past summary conviction offences. In our view, this extension of the power of arrest is justified given the small number of true summary conviction offences in the *Criminal Code*, and given the *quid pro quo* of a rigorous duty of immediate release in subsection (2) of the recommendation.[37]

Paragraph (1)(b) would authorize warrantless arrests where the peace officer reasonably believes that a person is "about to commit" an offence that poses a danger to personal safety or property. The question of whether police should have such a power also occasioned comment during our consultations. In strict terms, the authorization of arrests in such circumstances may be perceived as being contrary to one of the main purposes of arrest, that of compelling appearance for trial; for, if a police officer successfully intervenes, the commission of an offence will not occur. We are of the view, however, that a preventive role for peace officers is appropriate in limited circumstances, such as where there is a risk of personal injury or property damage. Two observations are necessary here. First, the practical effect of the apparent breach with principle in allowing arrest where an offence is about to be committed is reduced when one remembers that it is an offence to attempt a crime,[38] and therefore, we are suggesting little more than a limited arrest power for attempted offences, freed from all the technicalities of the substantive law in that area. Secondly, the maintenance of the authority to arrest where someone is "about to commit" a serious offence is intimately linked to our corollary Recommendation 13, *infra*, which advocates abolition of the power to arrest for breach of the peace and apprehended breach of the peace.

Paragraph (1)(c) of this recommendation, authorizing arrest without warrant where there are reasonable grounds for belief that a warrant is outstanding, may seem at first

---

36. Some consultants, in making this argument point to the recent case of *Hunter* v. *Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145 where the Supreme Court of Canada struck down sections of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, authorizing the issuance of search warrants on the grounds that "reasonable search and seizure" under section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* requires that, in principle, search warrants be issued only on "reasonable and probable grounds."

37. This is the one area where we have reservations concerning the appropriateness of the applicability of our arrest regime to non-*Criminal Code* federal offences and to provincial offences.

38. *Criminal Code*, s. 24.

blush to be a contradiction in terms. Why should an arresting officer not possess the warrant at the time of the arrest? The practical reality of policing is that there is usually not time to obtain the warrant if one encounters the suspect, as is likely, on a routine patrol or traffic check. This is particularly the case where, for reasons of security and in the interests of the liberty of the individual, only one original of a warrant is issued and police officers are generally informed of the existence of an outstanding warrant in relation to a particular individual by virtue of a check through CPIC, the national, computerized police information system. There are, thus, situations in which the existence of an arrest warrant becomes a judicially certified statement of the fact that there are reasonable grounds to arrest a particular person, even when the peace officer making the arrest may not have the requisite "reasonable grounds for belief" to make an arrest. Our proposed retention of "Canada-wide warrants" also necessitates this provision. However, the territorial aspects of this form of authorization of warrantless arrests by peace officers will be discussed below in relation to Recommendation 6.

While subsection (1) of this recommendation grants the authority to arrest in simple yet comprehensive terms, the duty to release as soon as possible found in subsection (2) implements the purposes of arrest. It is extremely important to note that while our recommendation asserts a duty to release as soon as possible, any failure to do so would be sanctioned in practice by the requirements of the Charter and the *Criminal Code* to bring an arrested person, who is not released by police, before a justice for a "bail" or judicial interim release hearing. The normal outside limit at present is twenty-four hours. Our recommendations here are not intended to alter present law concerning these matters, and consideration of any changes in this area is being deferred until completion of our work on Compelling Appearance, Interim Release and Pretrial Detention.

Under subsection (2), continued custody can be justified where there are reasonable grounds to believe that such custody is required to compel appearance in court, to establish the identity of the person, to conduct investigative procedures, to prevent interference with the administration of justice, or the continuation or repetition of an offence, or to ensure protection of the public. These exemptions from the duty of immediate release apply to all criminal offences and correspond to the purposes of arrest.

The authority to continue custody where there are reasonable grounds to believe that the person will fail to appear in court voluntarily in response to a summons or appearance notice arguably needs no explanation. Similarly, one cannot serve a summons or appearance notice on someone whose identity, including place of residence, is unknown. Reasonable grounds for belief that continued custody is necessary to conduct investigative procedures authorized by statute may, however, be a matter of some controversy. Present law need not confront this issue directly since, in relation to serious offences, there is no duty to release or not to arrest, where grounds for arrest exist. Case-law has allowed police to take "reasonable" investigative measures during the period up until a bail or release hearing[39] and sometimes thereafter.[40] Thus, while not explicitly authorizing arrest for investigative purposes, present law allows investigation once the suspect is arrested.

---

39. *Dallison* v. *Caffery*, [1964] 2 All E.R. 610 (C.A.).

40. *R.* v. *Precourt* (1976), 36 C.R.N.S. 150 (Ont. C.A.).

In our Report 25, *Obtaining Forensic Evidence*, discussed in Chapter One, we recommend certain statutory provisions regulating investigative procedures, and we are of the view that there must be an explicit recognition of the legitimacy of these procedures in legislating exemptions to our proposed general duty to release arrested persons as soon as possible. Two further matters require comment in this regard. First, we would permit continued custody only for investigative procedures authorized by statute, not for all those which may have been allowed at common law. Secondly, we propose this exemption to the duty to release on the understanding that to be consistent with our tradition of the right to remain silent, it should not authorize custody *solely* for the purpose of questioning. On the other hand, we recognize that if a suspect is kept in custody for purposes corresponding to other specified exemptions, such persons may properly be questioned in accordance with the rules set down in our Report 23, *Questioning Suspects*, discussed in Chapter One.

The exemption from the duty of immediate release because of a reasonable belief in a need to prevent interference with the administration of justice is based on a number of considerations. We are primarily concerned here with the preservation of evidence from likely attempts to destroy physical objects or suborn witnesses. However, we prefer a more general phrase which might encompass other forms of interference with the administration of justice without resorting to the vagueness of the term "public interest" employed in the present *Criminal Code* subsections 450(2) and 455.3(4). Similarly, the exemption based on a reasonable belief in the need to ensure the protection or safety of the public is an attempt to go beyond prevention of the continuation or repetition of a particular offence, which we recognize as a separate exemption, to the need to protect a wider spectrum of interests without invoking the unacceptably broad "public interest" standard. It may be, for example, that the release of particular persons might give rise to public disorders capable of endangering the life of the suspect or of others. In such circumstances, an exemption from the duty of immediate release may be justifiable for the protection or safety of the public.

(2) Authority of Private Citizens

RECOMMENDATION

3. (1) Subject to subsection (3), anyone may arrest without warrant:

(a) a person who he believes on reasonable grounds is committing or has just committed a criminal offence; or

(b) a person whom he has been told by a peace officer to arrest.

(2) Anyone, other than a peace officer, who makes an arrest pursuant to this recommendation shall deliver the arrested person to a peace officer as soon as possible.

(3) No one may arrest a person under this recommendation if a peace officer present at the scene has announced his determination that an arrest should not be made in relation to that criminal offence.

Comment

There is a live policy issue as to whether arrests by private citizens ought to be authorized in modern society or whether police forces ought to have a monopoly on the power to conduct such actions on behalf of the public. We recommend retention of the power of private citizens to arrest. This authority is in some measure a relic of the era of the ancient hue and cry, although it takes its modern form in the *Criminal Code* in section 449. In advocating retention of a power of citizen arrest, we must, as always, be concerned with ensuring that conditions for the exercise of this public authority be clearly set out in accordance with the rule of law, the Charter, and the principle of restraint. This being so, we will comment briefly on the circumstances in which arrest by private citizens may be undertaken, as well as the duties placed upon the private arrester following the arrest.

Subsection (1) of the recommendation would grant discretionary authority (''may'') to any person to arrest without warrant either for recent offences or where a request to do so comes from a peace officer. Present *Code* section 449 authorizes citizen arrest through the use of both the ''finds committing'' and ''on reasonable and probable grounds'' formulations. Circumstances in which an arrest may be made are differentiated according to the classification of offences, whether the person is being freshly pursued by authorities, and by reference to ownership of property. This needless complexity ignores the reality of the fact that, with the possible exception of arrests by security guards, citizens will not normally understand the intricacies of criminal procedure and will, in all probability, be ignorant of the exact wording of the authorizing statute. We think our proposal adequately protects the citizen who acts in good faith in an emergency situation, while not promoting unnecessary confrontation between private citizens.

Paragraph (1)(a) authorizes the citizen to act upon reasonable grounds for belief, thus protecting the citizen who, in arresting someone, makes an honest mistake of fact which might have been made by a reasonable person in his or her circumstances. Moreover, it would allow an arrest where the arrester reasonably believes that a person is committing, or has just committed, a criminal offence. As mentioned previously, the phrase ''criminal offence'' is understood to include both summary conviction and indictable offences, thus further simplifying the present law. Finally, our recommendation would authorize arrest by private citizens for offences which are being, or have just been, committed. While we wish to authorize reasonable actions by citizens in relation to contemporaneous offences, we also wish to encourage resort to public authorities by complaint to police or the laying of an information where the offence has become ''stale.''

Paragraph (1)(b) of this recommendation reflects the policy underlying the present arrest law and is in accordance with present legal duties upon citizens to assist peace officers in the execution of their duty. Paragraph 118(*b*) of the *Criminal Code* makes it an offence to omit, ''without reasonable excuse, to assist a public officer or peace officer in the execution of his duty in arresting a person or in preserving the peace, after having reasonable notice that he is required to do so, ...'' Our recommendation authorizing arrest by a private citizen when told by a peace officer to do so is really the other side

of the public duty recognized in the paragraph 118(*b*) offence. The logic of the recommendation implies that the officer would bear the legal responsibility for any wrongful actions which he or she might have required a private citizen to carry out.

In addition to the relatively narrow range of circumstances in which arrest by a citizen would be authorized under our recommendation, the principle of restraint is embodied in the duties imposed upon those having custody of the arrested person. These duties are expressed in subsection (2) of this recommendation as well as in Recommendation 2(2) discussed above. The private citizen is placed under a duty to deliver a person whom he or she arrests to a peace officer as soon as possible. This is a restatement of the present law. The peace officer, in turn, is bound by the duty to release as soon as possible following arrest, subject to the various exemptions found in Recommendation 2(2) in relation to arrest without warrant. These limiting duties imposed upon private citizens and police officers in relation to arrests by private citizens are, of course, complemented by the notice requirements discussed below in Recommendation 7 which make a distinction between arrests by private citizens on the one hand, and arrests by peace officers and security guards on the other.

Subsection (3) of this recommendation makes it clear that where police are present and decide not to arrest a person, the wishes of the police should govern. We feel that the judgment of trained police officers as to whether an arrest is necessary or justified should prevail over what may be overzeal on the part of private citizens.

Mention has been made in passing of arrests by private security guards, and this important area merits more detailed comment. While the foregoing paragraphs may suggest that we take as our paradigmatic case the situation of the individual private citizen faced with an emergency arrest, we are fully cognizant of the fact that the vast bulk of so-called citizens' arrests are made by security guards. Research has shown that the private security industry is growing at a rate faster than public police forces, and the security guard has become a familiar figure in Canadian shopping malls, industrial sites and apartment buildings. Regulation of this industry is by provincial statutes, and it is fair to say that the training received by these private security guards is extremely uneven. For this reason, we think it appropriate to subsume arrest by security guards under the law governing arrests by private citizens, with its limited range of arrestable offences, and with the requirement to deliver arrested persons to peace officers immediately. On the other hand, we think that for purposes of the notice requirements found in Recommendation 7, the special situation of the person whose regular employment duties involve law enforcement demands treatment more in accordance with standards required of peace officers.

C. Warrants and Telewarrants for Arrest

Our recommendations concerning warrants for arrest fall under three headings: "Grounds for Issuance of Authorization"; "Procedure for Issuance of Authorization"; and "Territorial Limits of an Arrest Warrant." Each will be dealt with in turn in the following discussion.

(1) Grounds for Issuance of Authorization

RECOMMENDATION

4. (1) Subject to subsection (2) and Recommendation 5, a justice may issue a warrant to compel the attendance of an accused where the justice has reasonable grounds to believe that the person named in an information has committed the criminal offence therein alleged.

(2) A justice shall not issue a warrant under this recommendation unless he has reasonable grounds to believe such issuance is necessary:

(a) to ensure that the person will appear in court;

(b) to conduct investigative procedures authorized by statute;

(c) to prevent interference with the administration of justice;

(d) to prevent the continuation or repetition of a criminal offence; or

(e) to ensure the protection or safety of the public.

(3) A warrant for arrest shall be in Form A (found in the Appendix to this Report).

Comment

This recommendation is concerned in the first place with the issuance of process to compel appearance for trial, and secondly with the criteria governing the issuance of a warrant or telewarrant as opposed to confirmation of an appearance notice or issuance of a summons. As such, it is premised upon the continuation of the existing practice of laying an information as the formal commencement of a criminal proceeding, and upon the continued use of the appearance notice and summons as alternatives to arrest for compelling appearance. As mentioned in Chapter One, our full recommendations on this matter are deferred to a subsequent Report. It must be mentioned at this point that we are concerned in this Report with the issuance of *initial process* for compelling appearance. Thus, we address the issue of the relationship between warrants of first instance and other documentary forms of notice of criminal proceedings. We are not concerned with what are known as "bench warrants"; that is, warrants issued by a judge when an accused fails to appear as required in an appearance notice, summons or judicial interim release order.

Subsection (1) of this recommendation provides discretionary authority ("may") to a justice to issue process where there are reasonable grounds to believe that the person named in an information has committed the criminal offence alleged in it. The reasonable grounds standard is the same objective test recommended for peace officers' powers of arrest without warrant. The rule of law and Charter principles protecting against arbitrary

arrest and detention, if nothing else, prevent us from recommending a less stringent standard. Since the laying of an information and the seeking of a warrant are neither a preliminary inquiry nor a trial, it is our view that a more stringent test would be equally improper. By using the phrase "has committed the criminal offence," our recommendation is also consistent with the principle of legality and Charter prohibitions against arbitrary detention. Arrest warrants are to be issued only in relation to identified criminal conduct and not apprehended crime. While it is appropriate to authorize a police officer on the scene to intervene and arrest a person who "is committing" or is "about to commit" a criminal offence, arrest warrants are issued to compel appearance for trial for an actual offence, not as a form of injunctive relief in relation to feared misconduct.

Subsection (2) of this recommendation embodies both the rule of law and the principle of restraint in that it gives priority to the use of documentary notice of criminal proceedings unless reasonable grounds exist for the issuance of an arrest warrant or telewarrant. As such, we believe this recommendation to be a clear improvement over the present subsection 455.3(4) of the *Criminal Code* which speaks of making out a case which "disclose[s] reasonable and probable grounds to believe that it is necessary in the public interest to issue a warrant for the arrest of the accused." In our view, reference to a vague standard such as "the public interest" provides no basis on which to make a reasoned decision in accordance with law. By enumerating the factors to be taken into account, our recommendation provides a coherent standard to guide justices in making their decisions, and also a standard to apply in any subsequent judicial review of the justices' decisions.

The grounds enumerated for issuance of a warrant in subsection (2) of this recommendation implement the purposes for arrest described in the Introduction to this chapter, and are parallel to the exemptions from the peace officer's duty of immediate release following arrest set out in Recommendation 2. Most important is the concern to ensure that the person will appear in court. Arrest warrants regularly issue because a suspect's whereabouts are unknown or because there are reasonable grounds for belief that he or she will flee if given notice of the criminal charge outstanding. The issuance of a warrant for the purpose of conducting authorized investigative procedures is important, particularly in relation to offences where the pertinent evidence cannot be obtained through other investigative measures. As in the case of the exemption from the peace officer's duty to release after arrest, reference to prevention of interference with the administration of justice is directed primarily at the destruction of evidence, but is drafted broadly enough to cover other related matters. The issuance of a warrant for arrest to prevent the continuation or repetititon of an offence, as opposed to on-the-spot arrest without warrant for that purpose, is a less likely, but nevertheless possible, scenario which ought to be provided for in the proposed legislation. Arrest of suspects with the intention of ensuring the protection or safety of the public goes beyond prevention of continuation or repetition of offence, to the possible commission of other offences by the suspect or others. We are convinced that an explicit enumeration of the factors justifying arrest, rather than documentary notice of criminal proceedings, better upholds the rule of law and vindicates the principle of restraint than does the reference in the present law to "the public interest" as the sole criterion for making these critical decisions. We do not address here, however, the question of the peace officer's duty or power to release a person who has been

arrested pursuant to a warrant. This matter is more closely related to the issues which arise in relation to bail or "judicial interim release." As such, we propose to deal with this question in our forthcoming work on Compelling Appearance, Interim Release and Pretrial Detention.

Subsection (3) merely specifies that a warrant for arrest is to be in Form A. The present *Criminal Code* provides an optional standard-form arrest document in Form 7 of Part XXV which serves both as warrant of first instance or bench warrant depending on which of the optional clauses is used. We propose that Form A as found in the Appendix to this Report be adopted for use in the context of arrest warrants of first instance.

Our Form A, which in many ways follows *Code* Form 7, departs from the present law in order to implement our recommendations. The changes can be described briefly. The warrant is addressed not only to peace officers in the jurisdiction of issuance, but to those in any territorial division in which the warrant may be executed. This is to allow the reforms regarding "Canada-wide" or other such warrants described below in Recommendation 6. The standard-form recitals then reflect the policy grounds enumerated for the issuance of warrants rather than documentary notice of criminal proceedings which are found in subsection (2) of Recommendation 4. These require more factual specificity than the standard recitals in the present Form 7 which generally refer only to the *Code* section being invoked and not the factual basis for its invocation. The command to arrest is worded in a more flexible fashion so as to allow a return of the arrested person not only to the jurisdiction of trial, but also to a court competent to deal with matters of judicial interim release in another territorial division, consistent with our proposed policy in Recommendation 6. Finally, the optional signature provision reflects our proposal in Recommendation 5 that telewarrants be made available.

(2) Procedure for Issuance of Authorization

RECOMMENDATION

5. (1) An applicant seeking a warrant for arrest shall:

(a) appear before the justice in person to swear an affidavit upon oath in Form B (found in the Appendix to this Report) as to the requirements of subsection 4(2); or

(b) swear such an affidavit upon oath by telephone or other means of telecommunication where the applicant has reasonable grounds to believe it is impracticable to appear in person.

(2) A justice shall not issue a warrant for arrest unless:

(a) where the application is made under paragraph 5(1)(a), he has:

(i) examined the information by which the charge was laid;

(ii) questioned the applicant about the reasons advanced for the issuance of a warrant rather than the issuance of a summons or the confirmation of an appearance notice, if any; and

(iii) heard the evidence of other witnesses where he considers it necessary or desirable to do so; or

(b) where the application is made under paragraph 5(1)(b), he has:

(i) examined or heard the information by which the charge was laid;

(ii) questioned the applicant about the reasons advanced for the issuance of a warrant rather than a summons or the confirmation of an appearance notice, if any; and

(iii) questioned the applicant about the circumstances which make it impracticable for the applicant to appear personally to obtain a warrant.

(3) A justice hearing an application for the issuance of a warrant by telephone or other means of telecommunication shall record verbatim:

(a) the information by which the charge was laid, if the information is not in the possession of the justice; and

(b) the affidavit in Form B required by subsection (1).

(4) Where a justice issues a warrant by telephone or other means of telecommunication:

(a) the justice shall complete and sign the warrant in Form A;

(b) the peace officer, on the direction of the justice, shall complete and sign a facsimile of the warrant in Form A.

(5) The information or its transcription, the affidavit of the applicant in Form B or its transcription, and the warrant or a copy of the warrant in Form A shall be filed with the court.

Comment

The issuance of an arrest warrant has rightly been held to be the exercise of a judicial discretion and, though of necessity *ex parte*, a process subject to rules of natural justice as well as jurisdictional control. Since the passage of the Charter, the procedures for issuance of warrants must be "in accordance with the principles of fundamental justice" and not capable of being interpreted as authorizing "arbitrary detention." Charter section 10 refers to *habeas corpus* which is, of course, the hallowed traditional remedy for challenging unlawful detention, and other Charter remedies may be available depending upon how the courts interpret Charter section 24. These formulations and remedies are existing legal means by which to implement the requirements of the rule of law. In our view, the procedures for issuance of warrants under the present law are, on the one hand, insufficiently stringent to ensure an adequate exercise of judicial discretion in normal circumstances and, on the other, insufficiently flexible to cope with particularly exigent circumstances. For this reason, we propose a new application procedure for obtaining arrest warrants in normal circumstances, and a telewarrant procedure for exigent circumstances. In both cases we advocate the creation of a simple written record of the proceeding to be retained by the justice issuing the warrant until such time as the proceeding in relation to which the warrant was issued has terminated.

At present, the documentary basis for the issuance of process by a justice, whether summons, confirmation of appearance notice or warrant, is the laying of the information which charges the accused with a criminal offence. On receipt of the information and on the basis of discussion with the informant and sometimes other witnesses, the justice will decide what form of process to issue "in the public interest." A warrant may then issue with no formal statement as to why it was issued other than that appearing on its face in accordance with Form 7, and with no written record of the reasons for its issuance. Since a warrant shall not be issued pursuant to Recommendation 4(2) unless the justice has reasonable grounds to believe it is necessary for one of the enumerated reasons, we believe that a separate sworn affidavit should be presented by the applicant where he or she seeks not only to lay a charge, but also to justify the issuance of a warrant for arrest. We suggest that this document be Form B, found in the Appendix to this Report. In the exigent circumstances of the telewarrant application, the justice receiving the application by telephone or other means of telecommunication would be required to transcribe the sworn matters onto Form B, and also transcribe the matters in the information when it is not in his possession.

Paragraphs (1)(a) and (2)(a), when read together, give the full picture of the normal procedure proposed for issuance of arrest warrants. The applicant, who may or may not be an informant laying the charge with an information at the same time, swears the affidavit in person before the justice. The justice may or may not wish to hear from other witnesses. The phrasing of the recommendation is intended to encourage a genuine interchange between applicant and justice so as to avoid a "rubber-stamp" mechanism. Lastly, the requirement in subsection (5) to file the information, affidavit and warrant as a record of the proceeding will provide a proper basis for any future consideration of the propriety of the process.

The use of telewarrants in relation to powers of search was recommended by the Commission in its Report entitled *Writs of Assistance and Telewarrants*.[41] We think the concept has a valid application in the area of arrest as well. Exigent circumstances may arise where the proposed system for obtaining arrest warrants is too cumbersome to be effective. One of the prime uses of the arrest warrant is to authorize large numbers of police officers, who may have no personal knowledge of the case, to arrest the suspect, and in Recommendation 6 we propose that the "Canada-wide" warrant be regularized. Peace officers may, therefore, wish to authorize police in another territorial division to arrest a suspect who is in flight at the moment when an application for an arrest warrant is being made. Similarly, Recommendation 8 would clearly establish the general principle that arrests in dwelling-houses are to be done, after judicial authorization, by a peace officer in possession of a warrant. Police may legitimately wish to obtain a warrant to arrest a suspect who is known to be in a particular dwelling and whose flight may be anticipated. Consideration of these types of exigent circumstances has led us to the conclusion that a procedure for judicial authorization of telewarrants is justifiable in the field of arrest as well as search.

---

41. Law Reform Commission of Canada, *Writs of Assistance and Telewarrants* [Report 19] (Ottawa: Supply and Services, 1983), pp. 79-102.

Paragraphs (1)(b) and (2)(b) and subsections (3) and (4) of this recommendation structure the process of obtaining a telewarrant. Since subsection 4(1) authorizes the issuance of a warrant for arrest only in relation to "an information," the telewarrant procedure described here assumes the existence of an information before the application, or, possibly, a telephonic procedure for the laying of informations. The details of this latter proposition will be left for exploration in our work on Compelling Appearance. Our recommendation would authorize an applicant to swear an affidavit on oath by telephone or other means of telecommunication, and require reciting the contents of the information where the latter is not in the justice's possession. It would then restrict the issuance of the warrant to those circumstances where the justice is satisfied not only that there are reasonable grounds for belief in the necessity for a warrant to be issued, but also that it is impracticable for the applicant to go through the normal procedures. Form B includes an optional paragraph in which the reasons why a personal appearance is impracticable should be stated. These matters would be transcribed on Form B by the justice. The peace officer would then draw up a facsimile arrest warrant on the justice's instructions. The justice would also fill in and sign a warrant, and the record of the proceeding would consist of the justice's transcription of the information, the transcription of Form B and the original of the warrant signed by the justice.

(3) Territorial Limits of an Arrest Warrant

RECOMMENDATION

6. (1) A justice may issue a warrant for execution in a territorial division or may specify that the warrant may be executed anywhere in the province or anywhere in Canada.

(2) Where a person has been arrested and there are reasonable grounds to believe that a warrant is outstanding for such person which originated in a territorial division other than that in which the person was arrested, such person:

(a) shall be released as soon as possible by the officer in charge in accordance with conditions in section 453.1 of the *Criminal Code*; or

(b) shall be taken as soon as possible before a justice in the territorial jurisdiction in which he is found, to be dealt with according to the general provisions of the *Criminal Code* concerning judicial interim release.

(3) Where a person arrested pursuant to subsection (2) is kept in custody pending a decision from authorities in the territorial division from which the warrant originated as to whether the person is required for trial in that territorial division, such person shall be released at the expiration of no more than four days, unless within that period such a decision is made.

(4) Upon the arrest of a person named in a warrant issued under this Part, the warrant shall expire.

(5) Upon the expiration of a warrant under subsection (4), every reasonable effort should be made to remove all information pertaining to the warrant from the computerized police data base as soon as practicable.

Comment

In a state which is divided into various territorial units for purposes of trial jurisdiction and division of labour in the administration of criminal justice, the question of the territorial reach of an arrest warrant arises. We believe that equitable enforcement of the criminal law among Canadians across the country requires Parliament to recognize the so-called "Canada-wide warrant" in legislation. As we noted in our *Arrest* Working Paper,[42] statutory provisions governing the territorial enforceability of arrest warrants in the present law are uncertain and self-contradictory. The general principle exemplified by older provisions in the *Criminal Code* was that justices could only issue arrest warrants for execution in the territorial division for which they were appointed, and that execution in another territorial division required endorsement of the warrant itself to that effect by a justice of that territorial division. Without amendment of the older provisions, the revisions of the *Bail Reform Act* introduced what is apparently a basis for arrest anywhere in Canada in relation to *indictable* offences. Our approach in subsection (1) of this recommendation is to establish the general principle that a warrant for arrest may be executed in a territorial division, while granting the issuing justice a discretion to expand the geographical limit of the warrant where he or she wishes to do so. This approach will maintain the principle of uniformity while allowing for a practical response to the circumstances of individual cases.

Anomalies have arisen under the present law where arrests have been made pursuant to warrants designated by police as "Canada-wide," but where the Crown has decided for a variety of practical reasons not to bring the accused back to the originating jurisdiction for trial. Cost of police escorts, death or absence of witnesses, or simply the lapse of time since the laying of what no longer appears to be such a serious charge, are among the factors used to justify such decisions. Under the present *Criminal Code* subsection 454(2), a person can be kept in custody for up to six days awaiting a Crown decision on the return for trial, and normal rules for obtaining judicial interim release are not applicable. Some notable cases have arisen where, following a decision not to return an accused for trial, the arrest warrant has not been removed from the CPIC computer information system and the suspect is rearrested only to go through custody prior to release without trial for a second time.

In our view, subsection (2) of our recommendation would go some way toward alleviating the difficulty. Persons who are encountered in a second jurisdiction, through a routine traffic check, for example, could be released by an officer in charge or by a justice in accordance with the general principles and procedures in the *Code* if there was

---

42. *Supra*, note 4, pp. 110-2.

no reason to believe that their custody was necessary to ensure appearance at trial, or for the safety and protection of the public. Moreover, we recommend that the maximum period for incarceration while awaiting a decision from prosecuting authorities in the originating jurisdiction be reduced from six to four days. If the suspect was arrested in the territorial division in which the warrant was issued, he or she would normally be brought before a justice within twenty-four hours, and such justice is empowered to grant the Crown a three-day period to prepare its case for a hearing at which to "show cause" why bail should be denied.

Expiration of the warrant as set out in subsection (4), is designed to prevent rearrest after release on a decision not to transport the accused back for trial. The primary practical problem, however, is ensuring that police are informed of the expiration so that the warrant will be removed from the computerized police information system. We recommend in subsection (5) that all reasonable effort be taken to erase any information relating to an expired warrant from the data base. We have not, however, included a provision to this effect in our model legislation. This should not be interpreted in any way as representing an absence of commitment to our recommendation. Rather, we feel that the issues of record keeping and privacy in the criminal process merit greater attention, and that model legislation to address these issues should await a fuller exploration of this sensitive area. We note that legislation governing records generated by the criminal process is not without precedent given that the *Young Offenders Act* contains a regime covering record keeping in relation to proceedings under that Act, including a duty to destroy records in certain circumstances.[43]

We are aware of the fact that, because we do not advocate cancellation of the information laying the charge, our proposed system creates what might appear to be a semi-exile where an accused feels constrained not to return to the jurisdiction of the crime. A second warrant or summons might be issued on the information. This does not seem to us to be improper. The accused is still alleged to have committed an offence and has not been tried for it. On the other hand, if the Crown fails to take its opportunity to return an accused for trial, the accused may well seek a Charter remedy at a subsequent trial, based on the argument that there has been a breach of the right to be tried within a reasonable time guaranteed by Charter paragraph 11(*b*).

D. Notice Requirements

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the right, on arrest or detention, to be promptly informed of the reasons therefor. While the courts may develop interpretive standards as to what this right means in practice, we think that there has been sufficient dispute in the past over the meaning of the "right to reasons" that legislative standards ought to be adopted to flesh out the meaning of this Charter guarantee. We have done this in one rather lengthy recommendation which will be the subject of commentary here.

---

43. *Young Offenders Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 110, s. 45.

RECOMMENDATION

7. (1) Anyone who arrests a person shall, at the time of making the arrest, state the reason for the arrest.

(2) A peace officer or person employed as a security guard who arrests a person, or a peace officer who receives an arrested person into custody pursuant to Recommendation 3, shall, in addition to complying with subsection (1), provide upon request:

(a) his name;

(b) his badge number; and

(c) the name of his police force or employer.

(3) A peace officer who receives an arrested person into custody pursuant to Recommendation 3 shall comply with subsection (1) upon request.

(4) Where compliance with subsections (1), (2) or (3) is rendered impracticable by

(a) flight, resistance or continuation of the offence by the arrested person, or

(b) the incapacity of the arrested person,

a person having custody of the arrested person shall comply with subsections (1), (2) or (3), as the case may be, within a reasonable period of time.

(5) Anyone who arrests a person is in compliance with the requirement of subsection (1) where he:

(a) generally informs the person being arrested of the facts which form the grounds for the arrest;

(b) shows the person being arrested the warrant authorizing the arrest; or

(c) where it is not feasible for the arresting peace officer to be in possession of the warrant at the time of the arrest, informs the person of the offence for which the arrest warrant has been issued.

(6) Where a peace officer who has arrested a person, or who has received into custody a person arrested by a private citizen, has reasonable grounds to believe that the arrested person may be unable to understand the language spoken in complying with the notice requirements of this recommendation, the peace officer shall make every reasonable effort to ensure that compliance is achieved at the first reasonable opportunity in a language understood by the arrested person.

Comment

The right to be told the reasons for one's arrest was an element of a lawful arrest at common law. Failure to give reasons could render the arrest unlawful and the perpetrator civilly and criminally liable. This common law heritage embodies the recognition that the right to reasons for an arrest forms an integral part of the rule of law. Being told the reasons for an arrest allows the suspect to understand the substance of the charge and attempt to clarify any errors or misunderstandings which may be at the bottom of the action. It is also fundamental to the exercise of procedural rights to which the suspect is entitled in order to conduct his or her defence. The requirement to give reasons for arrest provides, in addition, a very practical reinforcement of the principle of restraint by encouraging police officers to be open, careful and thoughtful about the way in which citizens are treated. As such, it is an essential vehicle for maintaining public respect for the administration of justice.

Before we embark upon the detailed commentary for this recommendation, a word on the right to counsel is in order. Section 10 of the Charter mentions not only the right to be informed promptly of the reasons for arrest, but also states that "[e]veryone has the right on arrest or detention ... to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; ...." Thus, a new element is added to the notice requirements to be complied with by those making an arrest. This element is not discussed in this Report because we take the view that, while it is extremely important, the right to counsel and the right to be informed thereof do not form part of a lawful arrest in the same manner as does the right to reasons for arrest. The right to reasons for an arrest is a fundamental aspect of the arrest itself, and failure to give reasons has traditionally been sanctioned by civil and criminal liability based on the unlawfulness of the arrest *per se*. The failure to provide a lawfully arrested person with the information that he or she has the right to counsel, or failure to provide an opportunity to exercise that right, is contrary to the Charter and the proper subject of an application for a remedy in accordance with section 24 of the Charter. Such action, however, should not necessarily be seen to affect the validity of the arrest itself.

Subsection (1) of our recommendation restates and elaborates upon the Charter right to reasons for arrest. A duty is placed upon anyone who makes an arrest, including private citizens, to give reasons. This constitutes a departure from our earlier position in that we would no longer require the arrester to state that a person is under arrest. Since we define "arrest" in Recommendation 1 as submission to custody upon being told to do so or actual physical custody, it is our view that words of arrest are superfluous at this stage.

This general duty to provide reasons is subject to exceptions laid out in subsection (4), and is explained in subsection (5). The latter interpretative guide is necessary to correct what we view as difficulties which arose in the cases interpreting subsection 29(2) of the *Criminal Code*, the present statutory statement of the right to reasons.

Peace officers and security guards have special duties imposed upon them in subsections (2) and (3). These duties go beyond the requirements of the present law, but

were considered to be important by participants in our consultation process. The duty to provide name, badge number and police force or employer upon request is particularly important in large urban centres where numerous police forces and private security agencies may operate. The importance of the phrase "upon request" is that an arrest is lawful where this information is not provided unless the suspect demands it. In our Working Paper, we recommended that these notice requirements be mandatory for peace officers and security guards. However, based on opinions expressed during the course of our consultations, we have decided that these requirements should be complied with only upon the request of the person being arrested. We feel that an arrest should not be rendered unlawful, with all of the criminal, civil and administrative sanctions that may flow from it, simply because complete notice was not given.

Subsection (3) reflects our concern with ensuring procedural fairness in the event of a citizen arrest. While subsection (1) imposes a duty to give reasons upon private citizens making an arrest, we recognize that the initial information given by a private citizen may not be as full as that received from a trained peace officer. As such, where a person requests an explanation for his or her arrest at the time of delivery to a peace officer, the peace officer should, in our view, be compelled to provide reasons for the arrest. In addition, it seems proper to ensure that a peace officer who has received a person into custody after an arrest, gives his or her name and police force when requested to do so. This duty is provided for in subsection (2). This information may be of practical importance simply in order to permit counsel, if contacted immediately following an arrest, to locate his or her client.

Subsection (4) defers the time of compliance with the notice requirements previously discussed, in the event that immediate compliance is rendered impracticable by the actions of the arrested person in response to the arrest or by his or her incapacity, most usually as the result of impairment by drugs or alcohol, at the time of the arrest. Depending upon the interpretation which will be given by our courts to the phrase in the Charter "to be informed promptly," this may be a rare example in this Report where the constitutional validity of a proposal may rest on section 1 of the Charter. However, the meaning given to the word "promptly" in a given case will certainly depend, to some extent, on the particular circumstances of the arrest. Even if delay in providing reasons in such circumstances is held to offend the duty to inform an arrested person "promptly" of the reasons for the arrest, we would argue that it is a reasonable limit which is demonstrably justifiable in our free and democratic society. Such a limitation was recognized by the common law and is reformulated in the language of the "feasibility" of giving reasons in the present *Code* section 29. We think our formulation of the "limit," if it be such, is an improvement over both the common law and *Code* section 29.

Subsection (6) imposes a duty on peace officers to make every reasonable effort to ensure that compliance with the notice requirements is achieved at the first reasonable opportunity in a language understood by the arrested person. The duty is imposed in flexible language, and we think that it could be met by the use of a telephone to contact a translator when necessary. In a mobile modern world and in a country with a constitutionally recognized multicultural heritage, we find it curious that such a provision is not already a formal part of our law. Certainly, in our consultations it met with universal approval.

E. Entry on Property to Effect Arrest

Our concern here is whether there are definable areas of private space into which agents of the state may not intrude for the purpose of arrest, or may only intrude for limited reasons or in accordance with particular procedures. Is one's home really one's castle for purposes of the law of arrest? Most importantly, this issue determines the degree to which the principle of restraint ought to be shaped by a desire to protect certain values over others. To a lesser extent, the issue relates to the rule of law and the legal requirements which ought to structure limitations on the discretion of public agents in this area. Our deliberations and consultations have led us to conclude that protecting the family dwelling over other forms of property from unnecessary intrusions is appropriate, and that one procedural mechanism to accomplish this is the general requirement for possession of warrants for arrest. Furthermore, only peace officers, not private citizens, ought to be authorized to enter premises for the purpose of making arrests. The two recommendations which follow, dealing with non-consensual entry on private property to effect an arrest, reflect these conclusions.

(1) Private Dwellings

RECOMMENDATION

8. (1) Subject to subsections (2), (3) and (4), a peace officer may only enter a private dwelling without consent to effect an arrest where the peace officer:

(a) is in possession of a warrant for arrest;

(b) believes on reasonable grounds that the person to be arrested is in the private dwelling; and

(c) has announced his presence, identity, and a demand to enter, and has waited a reasonable period of time before entry.

(2) A peace officer need not comply with paragraph (1)(a) where:

(a) the arrest is being made without warrant pursuant to paragraph 2(1)(c) because the warrant is in another territorial division, and it is impracticable to obtain the warrant for the purpose of the arrest;

(b) there are reasonable grounds to believe that the person to be arrested is committing or is about to commit an offence likely to endanger life or cause serious bodily harm; or

(c) the peace officer is in fresh pursuit of the person to be arrested and owing to the likelihood of the person's escape or the inability otherwise to identify him, it would be impracticable to obtain a warrant.

(3) Paragraph (2)(c) applies where a citizen is in fresh pursuit of a person to be arrested who enters a private dwelling and the peace officer arrives in the course of the pursuit.

(4) A peace officer need not comply with paragraph (1)(c) where he has reasonable grounds to believe that to do so would endanger the life of the peace officer or that of another person.

Comment

This recommendation embodies the principle that, subject to certain exceptions, non-consensual entry into private dwellings by peace officers to effect arrest should only be permitted where there has been prior judicial scrutiny of the need to arrest, and where documented evidence of that need can be presented to the occupant. In other words, no forcible entry into a dwelling to conduct an arrest is generally permitted except by peace officers with a warrant. Subsection (1) of the recommendation elaborates on this principle to establish three conditions for non-consensual entry to arrest: possession of the warrant, reasonable grounds for belief that the suspect is there, and proper announcement.

We propose exceptions in subsections (2), (3) and (4) to the general rule established in subsection (1). Subsection (2) contains three exceptions to the warrant requirement in paragraph (1)(a). Paragraph (2)(a) provides an exception which would preserve the efficacy of the "Canada-wide," or at least multi-jurisdictional, arrest warrant. Statutory recognition of this exception to the requirement actually to possess a warrant would, in effect, codify the Supreme Court of Canada's decision in *Eccles* v. *Bourque*.[44] There, the court ruled that peace officers were entitled to enter private premises to effect an arrest of a person for whom there existed outstanding arrest warrants, even though the warrants had not been endorsed in the jurisdiction in which the arrest occurred. According to *Eccles* v. *Bourque*, such an entry would be lawful only where there are reasonable grounds to believe that the person sought is on the premises and a proper announcement has been made. These requirements are contained in paragraphs (1)(b) and (1)(c) of our recommendation.

Until recently, it was unclear whether the existence of an outstanding arrest warrant was crucial to the result reached in the case. However, the Supreme Court has now ruled that the issuance of an arrest warrant need not precede the exercise of the peace officer's power to enter premises to arrest a person believed to have committed an indictable offence. In *R.* v. *Landry*,[45] Dickson C.J.C. held, for the majority, that the presence of outstanding warrants was not a necessary prerequisite to the exercise of the power of entry recognized in *Eccles* v. *Bourque*. Rather, the warrants merely provided evidence of reasonable grounds to believe that the person sought had committed an indictable offence.[46] The judgment did endorse the requirements that there be reasonable grounds to believe that the person sought is on the premises and that a proper announcement be given prior to entry.[47]

---

44. [1975] 2 S.C.R. 739.

45. *R.* v. *Landry* (1986), 65 N.R. 161 (S.C.C.).

46. *Id.*, pp. 171-2.

47. *Id.*, p. 174.

It is our view that the requirement for a warrant operates as an important check on the powers of the police to intrude into private dwellings. Elsewhere, the Supreme Court has itself recognized the importance of prior judicial authorizations for the exercise of intrusive powers, particularly in light of the Charter's protection against unreasonable search and seizure.[48] We find it significant that the *Landry* case arose prior to passage of the Charter. Thus, the court was not compelled to consider the impact of the right to security of the person recognized in section 7 of the Charter upon the common law powers it recognized. *Landry*, as the court itself notes, cannot then be regarded as the final word on the power of entry into private premises to make a warrantless arrest. In order to give effect to the Charter right to security of the person, we would require peace officers to possess a warrant prior to entering private premises for purposes of an arrest, subject only to the exceptions in subsections (2) and (3). Given the fact that we have advocated removing the distinction between summary and indictable offences as an operative factor in the law of arrest, it becomes necessary to employ standards governing recourse of the use of this power of entry which accord due deference to the need to preserve the privacy and security of the individual within his dwelling. This is especially the case in instances where what is involved is the investigation of minor, non-violent crimes.

Paragraph (2)(b) would relieve an arresting peace officer from the requirement to possess a warrant where there are reasonable grounds to fear commission of a dangerous offence. Similarly, paragraph (2)(c) would create an exception from the warrant requirement in situations of fresh pursuit. As pointed out by La Forest J. in his dissent in *R.* v. *Landry*,[49] these exceptions were specifically recognized at common law. These exigent circumstances, in our view, justify intrusion upon the privacy and security interests of individuals in their dwellings. The necessity for the former exception is obvious. In the latter case, we think that peace officers ought to be able to pursue a suspect even though he has gained entry to someone's house if it would be impracticable to obtain a warrant for that purpose. Thus, where there is a serious risk of escape by a person who is pursued immediately upon commission of an offence, or there is no means of identifying the person so that a warrant could be obtained, a peace officer would be entitled to continue his pursuit into a private dwelling, without a warrant, in order to effect the person's arrest.

Subsection (3) of this recommendation would extend the power to enter private dwellings to peace officers who arrive in the course of a citizen's pursuit of a suspect. In situations of fresh pursuit, we believe there is sufficient certainty that the person pursued is indeed the person reasonably believed to have committed a criminal offence that there would be a minimal risk of imposition on the privacy rights of citizens in their homes in permitting an exception from the warrant requirement. What constitutes "fresh pursuit" will be a question of fact in each case, but generally, it means a continuous and active pursuit of the suspect.[50]

---

48. See, for example, *Hunter* v. *Southam Inc.*, *supra*, note 36, pp. 160-1.

49. *Supra*, note 45, p. 189.

50. See R.E. Salhany, *Canadian Criminal Procedure*, 4th ed. (Toronto: Canada Law Book, 1984), pp. 46-7.

Subsection (4) would exempt a peace officer from the requirement to make an announcement prior to entering private dwellings whenever there were reasonable grounds to believe that the announcement would endanger his life or that of another person. This is a general exception that would apply whether or not the peace officer was in possession of a warrant. Therefore, taken together, subsections (2), (3) and (4) would relieve a peace officer from both the warrant and announcement requirements in the situations set out in paragraphs (2)(a), (b) and (c), and subsection (3), if the announcement would constitute a risk to the life of the arresting officer or anyone else. For example, in a situation of fresh pursuit, a peace officer would not be required to possess a warrant or make an announcement prior to entering a private dwelling where entry was necessary to prevent the suspect's escape and an announcement would pose a risk to the officer's or an occupant's life.

The circumstances where we would allow entry to private dwellings should be regarded as exhaustive. We have considered the possibility of permitting entry to a private dwelling pursuant to a warrant where an unidentified person who is reasonably believed to have committed a criminal offence is known to be inside. Under our present scheme, such a person could be arrested without a warrant in a public place, but could only be arrested in a private dwelling without consent if he were freshly pursued there upon a reasonable belief that he had committed a crime, or there were reasonable grounds to believe that he was committing or about to commit an offence likely to endanger life or cause serious bodily harm. In the absence of these latter criteria, the police would be unable to enter the dwelling to make an arrest. We realize that this would require police either to wait until the suspect emerged to make an arrest, or to determine the suspect's identity through investigation. Once the suspect's identity was known, the police could discover whether a warrant was already in existence or seek a warrant empowering them to enter the premises. However objectionable this state of affairs may be, we have concluded that it is preferable to allowing entry to private dwellings for the arrest of unidentified suspects, even if a special warrant based upon a detailed description of the person sought were created for the purpose.[51] To our minds, it would be impossible to reduce the risk of intrusion upon the rights of individuals to security of the person and to be secure against unreasonable search and seizure to a constitutionally acceptable level, given the difficulty of describing suspects with precision. Such a warrant would inevitably create unacceptably broad powers of entry. We refrain from recommending provision for these powers out of a recognition that the threshold to a private dwelling must also be regarded as a legal threshold. As such, the power to enter private dwellings for purposes of arrest must, in our view, be limited to those circumstances set out in Recommendation 8.

51. Although paragraph 456(1)(*a*) of the *Code* merely requires that a warrant of arrest "name or describe the accused," this does not appear to permit the issuance of warrants to arrest unknown persons; see Salhany, *id.*, p. 66, note 22.

(2) Premises Other Than Dwellings

RECOMMENDATION

9. (1) A peace officer may, without consent, enter premises other than a private dwelling to effect an arrest with or without warrant where the peace officer:

(a) has reasonable grounds to believe that the person to be arrested is on the premises; and

(b) has announced his presence, identity, and demand to enter, and has waited a reasonable period of time before entry.

(2) A peace officer need not comply with the requirements of paragraph (1)(b) where there are reasonable grounds to believe that to do so would endanger the life of the peace officer or that of another person.

Comment

This recommendation, as contrasted with the previous one, reflects our position that the privacy interests protected in relation to other premises are not as great as those relating to dwellings. Some questions were raised about the desirability of a warrant requirement in relation to some other categories of private premises, but we think we are on safe ground in authorizing warrantless entry for arrest when, for example, a patrolman sees a burglar in an empty jewellery store at night. To suggest a warrant requirement or to rationalize entry in such circumstances on a theory of implied consent seems unnecessary. The difficult case may be where the peace officer is refused entry to business premises or a private club, but we think that the privacy interests here are not nearly so pressing as in relation to a family dwelling. The rule of warrantless entry for arrest which we propose for premises other than dwellings is based closely upon the presently applicable common law.

The general rule of announcement prior to entry for premises other than dwellings, proposed in subsection (1), is made the subject of an exception in subsection (2), where there is a serious danger to the police officer or others. The exception from the announcement requirement applies to situations where the peace officer's or another person's life is endangered. The rationale for this exception is identical to that advanced for the analogous exception in the preceding recommendation. It may be well to point out that neither in the case of private dwellings nor other premises do we recommend relaxing the general principles to allow easy entry for arrest where there is a subsidiary concern for the destruction of evidence. We have already advanced an elaborate set of recommendations concerning search in Report 24, *Search and Seizure*, and we think that adding an additional "exigent circumstance" exemption to entry for arrest, when merely concerned with preservation of evidence, would have the effect of compromising our proposed regime for search and seizure.

F. Unlawful Arrest

RECOMMENDATION

10. An arrest or subsequent custody is unlawful where it is in breach of the procedures providing for arrest or custody in Recommendations 2 to 9.

Comment

By stating that an arrest or custody is unlawful where it is made in breach of our regime, we lay the foundation for civil, criminal or administrative proceedings against a person who makes an unlawful arrest or keeps a person in unlawful custody. This was the approach of the common law where unlawful arrest might give rise to civil or criminal liability. To the extent that our recommendations would clarify the definition of arrest, impose a duty to release following arrest, provide for more detailed notice requirements, and alter the law of forcible entry to effect arrest, there would be a concomitant alteration in the scope of potential civil, criminal or administrative proceedings against the wrongful arrester or custodian. However, we operate on the premise that if our recommendations governing arrest are reasonable, practical and fair, then the modes of assuring adherence to them ought to be rigorous. Although we considered and made specific recommendations concerning alternative sanctions for wrongful arrest and subsequent custody in our Working Paper,[52] we prefer to leave final recommendations on this subject for our forthcoming work on Remedies. In the meantime, current civil, criminal and administrative sanctions would apply.

Civil suits against an unlawful arrester are matters covered by the common law of tort, or by the articles of the Civil Code of Lower Canada on delictual and quasi-delictual responsibility. As a federal body, the Law Reform Commission of Canada cannot propose change in a provincial area of legislative authority in relation to property and civil rights. On the other hand, the common law of tort and the Québec law of civil responsibility do recognize that the exercise of lawful statutory authority provides a defence in civil actions. To this extent the authorizing character of our arrest regime, combined with the statement in this recommendation that failure to comply with the rules renders the arrest unlawful, does have the effect of laying the basis for a civil action under provincial law.

Criminal responsibility for the unlawful arrester would arise through the application of the general principles of criminal liability and various substantive offences. As our recommendations note in Working Paper 29, *The General Part: Liability and Defences*, the exercise of lawful authority is, and must continue to be, a defence to criminal charges. However, our statement in this recommendation would mean that, depending upon the facts of the situation, a variety of criminal charges might be laid by public authorities or an unlawfully arrested person, where the rules of the arrest regime are not complied

52. *Supra*, note 4, pp. 121-30, Recommendations 27 and 28.

with. Assaults, forcible confinement, homicide offences or wilfully disobeying a statute are all charges which might be brought into play depending upon the facts of the unlawful arrest. This is all, of course, consistent with the present law, and our recommendation would continue to allow an application of these traditional principles embodying the rule of law and the concept of restraint.

Provincial Police Acts provide complaint procedures and administrative remedies where police officers have failed to abide by codes of professional conduct. These codes of professional conduct require police, *inter alia*, to abide by the law, and they provide sanctions ranging from demerits on an employment record to dismissal for failure to do so. Our recommendation concerning the unlawfulness of arrests not in accordance with the rules of our proposed regime could also give rise to these administrative measures.

III. Corollary Recommendations

As our discussion in Chapter One indicated, the Commission is planning to draft a Code of Criminal Procedure which would present, in a complete and coherent package, our final views on criminal procedure as a whole. In the meantime, however, it has been our recent practice to draft our Reports to Parliament in such a form that proposals can be adopted by amending the present *Criminal Code* prior to becoming part of our proposed Code of Criminal Procedure. Consistent with this recent practice, the corollary recommendations below demonstrate the ways in which we envisage our arrest regime being integrated with provisions in the present *Criminal Code*. This may mean repeal or revision of some aspects of Part XIV of the *Code*, "Compelling Appearance of Accused before a Justice and Interim Release," and of that segment of Part I of the *Criminal Code* which is entitled "Protection of Persons Administering and Enforcing the Law."

A. Reform of *Code* Part XIV: Compelling Appearance of Accused before a Justice and Interim Release

RECOMMENDATION

11. Upon the enactment of the provisions proposed in Recommendations 1 to 7, and 10, the following sections of the *Code* dealing with compelling appearance and interim release should be revised accordingly:

(a) section 448 — definitions;

(b) sections 449 and 450 — arrest without warrant;

(c) subsection 181(2) — arrest without warrant in gambling and lottery offences;

(d) subsection 191(2) — arrest without warrant for gambling in public conveyances;

(e) section 451 — issuance of appearance notice by peace officer where arrest is not permitted under subsection 450(2);

(f) section 452 — release from custody by peace officer after warrantless arrest;

(g) sections 455.3 and 455.4 — issuance of process to compel appearance upon laying an information;

(h) sections 456 to 456.3 — contents and execution of warrants.

Comment

The implementation of this recommendation will involve repeal or revision of many of the sections in Part XIV of the *Code* in response to our proposals on definition of arrest, authority to arrest without warrant, police officers' duty to release, notice requirements and warrants for arrest. Also, special arrest powers set out elsewhere in the *Code* would no longer be necessary.

Section 448 of Part XIV would be amended to include the definition of arrest which we proposed in Recommendation 1. Arrest would be defined in the *Code* for the first time.

Sections 449 and 450 of the *Criminal Code* which presently authorize arrest without warrant would be repealed in their entirety, to be replaced by Recommendations 1(2), 2 and 3. Thus, in addition to peace officers' and private citizens' powers of arrest without warrant, this Part would contain a provision regulating the "voluntary investigation" problem. Further, the separate arrest powers of subsections 181(2) and 191(2) ought to be repealed as being redundant in the light of the arrest powers proposed in Recommendations 2 and 3.

Sections 451 and 452 of the *Code* authorize the issuance of appearance notices and provide for release of the accused by peace officers. These provisions would require revision in order to make them consistent with the duty to release from custody after warrantless arrest set out in Recommendation 2.

Sections 455.3 and 455.4 of the *Code* describe the process of laying an information before a justice and the issuance of summonses and warrants. These provisions would require revision in order to implement Recommendations 4, 5 and 6 concerning warrants and telewarrants for arrest. Other provisions in Part XIV of the *Code*, such as those relating to an accused's appearance before a justice, the confirmation of appearance notices and the release of persons arrested pursuant to a warrant will be the subject of closer examination in our work on Compelling Appearance, Interim Release and Pretrial Detention.

Sections 456 to 456.3 of the *Code* set out the contents of warrants of arrest and rules for their execution. These provisions would also require amendment in order to implement Recommendations 4, 5 and 6.

B. Reform of *Code* Part I: Protection of Persons Administering and Enforcing the Law

RECOMMENDATION

12. Upon enactment of the provisions of Recommendation 7, section 29 of the *Criminal Code* should be repealed.

Comment

We think that the notice requirements in Recommendation 7 ought to appear in the *Criminal Code* along with the provisions on arrest. To the extent possible, all of the rules applying to arrest ought to appear together in the *Code* for ease of reference and application. Thus, we would substitute our notice requirements for those presently set out in section 29 of the *Code*, and insert them in Part XIV rather than in Part I.

It should be mentioned that the proper placement of Recommendations 8 and 9 in the scheme of the present *Criminal Code* is, perhaps, an example of a somewhat arbitrary choice between Part I and Part XIV. Pursuant to our recommendations, Part XIV would contain all provisions defining and authorizing the elements of a lawful arrest both with and without warrant. We take the view that Recommendations 8 and 9, which cover an area now regulated by case-law only, have more in common with these sections in the *Code* than with those under the rubric "Protection of Persons Administering and Enforcing the Law" in Part I. This flows from the perception that entry on property to effect an arrest involves the execution of a specific power provided for in Part XIV, rather than protection of those enforcing the criminal law. Thus, we would place our Recommendations 8 and 9 in Part XIV, rather than in Part I.

RECOMMENDATION

13. Sections 30 and 31 of the *Criminal Code* should be repealed, and any supplementary common law rules in relation to arrest for breach of the peace, or apprehended breach of the peace, should be abrogated by statute.

Comment

Recommendation 2 is drafted in such a way as to cover situations where an arrest would be justified to prevent a serious breach of the peace. Peace officers would be entitled to arrest those who are about to commit criminal offences which are "likely to cause personal injury or damage to property." These words are analogous to those used in section 745 of the *Code*, which provides a procedure for compelling the appearance of anyone who a person fears will commit such an offence. As we noted in our Working Paper on *Arrest*, "breach of the peace" is nowhere defined satisfactorily, and authorizing an arrest in relation to undefinable conduct is contrary to the rule of law and the principle of legality.[53] Our recommendation would connect the arrest power to defined criminal offences, providing a principled means for solving the same problem. Our consultations uncovered confusion concerning the nature of prosecutorial discretion in relation to arrest for a so-called "breach of the peace." Some police officers claimed they arrest for "breach of the peace" thinking that if they named the offence which the impugned conduct might form, they would be forced to lay charges. Thus, in minor circumstances where they wished to let malefactors off with a "warning," they tended to arrest for "breach of the peace" rather than naming an offence, such as "causing a disturbance." Of course, the Crown and the police always have a discretion not to prosecute in appropriate circumstances. In the event that this recommendation is adopted, proper exercise of prosecutorial discretion should be clearly taught in police training. In bringing our law more into line with the principle of legality here, we do not wish to undermine the principle of restraint by precipitating the laying of criminal charges in circumstances where they have not, in the past, been thought necessary.

53. *Supra*, note 4, pp. 88-9.

CHAPTER THREE
Summary of Recommendations

Primary Recommendations

Defining Arrest

1. (1) An arrest occurs where:

(a) a person submits to custody upon being told to do so; or

(b) a person is physically taken into custody.

(2) Where a person is requested to remain with or accompany a peace officer voluntarily, such person:

(a) may refuse to accompany or remain with the peace officer unless arrested under subsection (1) or under a statutory duty to remain with or accompany the peace officer; and

(b) shall be informed of his rights and duties under paragraph (a).

Authority to Arrest without Warrant

2. (1) A peace officer may arrest without warrant:

(a) a person who he believes on reasonable grounds has committed or is committing a criminal offence;

(b) a person who he believes on reasonable grounds is about to commit a criminal offence likely to cause personal injury or damage to property; or

(c) a person for whom he has reasonable grounds to believe there is a warrant outstanding which may be executed in the territorial division in which the person is found.

(2) Where an arrest is made pursuant to this recommendation or Recommendation 3, a peace officer having custody of the arrested person shall release the person as soon as possible, unless the peace officer has reasonable grounds to believe that continued custody is necessary:

(a) to ensure that the person will appear in court;

(b) to establish the identity of the person;

(c) to conduct investigative procedures authorized by statute;

(d) to prevent interference with the administration of justice;

(e) to prevent the continuation or repetition of a criminal offence; or

(f) to ensure the protection or safety of the public.

3. (1) Subject to subsection (3), anyone may arrest without warrant:

(a) a person who he believes on reasonable grounds is committing or has just committed a criminal offence; or

(b) a person whom he has been told by a peace officer to arrest.

(2) Anyone, other than a peace officer, who makes an arrest pursuant to this recommendation shall deliver the arrested person to a peace officer as soon as possible.

(3) No one may arrest a person under this recommendation if a peace officer present at the scene has announced his determination that an arrest should not be made in relation to that criminal offence.

Warrants and Telewarrants for Arrest

4. (1) Subject to subsection (2) and Recommendation 5, a justice may issue a warrant to compel the attendance of an accused where the justice has reasonable grounds to believe that the person named in an information has committed the criminal offence therein alleged.

(2) A justice shall not issue a warrant under this recommendation unless he has reasonable grounds to believe such issuance is necessary:

(a) to ensure that the person will appear in court;

(b) to conduct investigative procedures authorized by statute;

(c) to prevent interference with the administration of justice;

(d) to prevent the continuation or repetition of a criminal offence; or

(e) to ensure the protection or safety of the public.

(3) A warrant for arrest shall be in Form A (found in the Appendix to this Report).

5. (1) An applicant seeking a warrant for arrest shall:

(a) appear before the justice in person to swear an affidavit upon oath in Form B (found in the Appendix to this Report) as to the requirements of subsection 4(2); or

(b) swear such affidavit upon oath by telephone or other means of telecommunication where the applicant has reasonable grounds to believe it is impracticable to appear in person.

(2) A justice shall not issue a warrant for arrest unless:

(a) where the application is made under paragraph 5(1)(a), he has:

(i) examined the information by which the charge was laid;

(ii) questioned the applicant personally about the reasons advanced for the issuance of a warrant rather than the issuance of a summons or the confirmation of an appearance notice, if any; and

(iii) heard the evidence of other witnesses where he considers it necessary or desirable to do so; or

(b) where the application is made under paragraph 5(1)(b), he has:

(i) examined or heard the information by which the charge was laid;

(ii) questioned the applicant about the reasons advanced for the issuance of a warrant rather than a summons or the confirmation of an appearance notice, if any; and

(iii) questioned the applicant about the circumstances which make it impracticable for the applicant to appear personally to obtain a warrant.

(3) A justice hearing an application for the issuance of a warrant by telephone or other means of telecommunication shall record verbatim:

(a) the information by which the charge was laid, if the information is not in the possession of the justice; and

(b) the affidavit in Form B required by subsection (1).

(4) Where a justice issues a warrant by telephone or other means of telecommunication:

(a) the justice shall complete and sign the warrant in Form A;

(b) the peace officer, on the direction of the justice, shall complete and sign a facsimile of the Warrant in Form A.

(5) The information or its transcription, the affidavit of the applicant in Form B or its transcription, and the warrant or a copy of the warrant in Form A shall be filed with the court.

6. (1) A justice may issue a warrant for execution in a territorial division or may specify that the warrant may be executed anywhere in the province or anywhere in Canada.

(2) Where a person has been arrested and there are reasonable grounds to believe that a warrant is outstanding for such person which originated in a territorial division other than that in which the person was arrested, such person:

(a) shall be released as soon as possible by the officer in charge in accordance with conditions in section 453.1 of the *Criminal Code*; or

(b) shall be taken as soon as possible before a justice in the territorial jurisdiction in which he is found, to be dealt with according to the general provisions of the *Criminal Code* concerning judicial interim release.

(3) Where a person arrested pursuant to subsection (2) is kept in custody pending a decision from authorities in the territorial division from which the warrant originated as to whether the person is required for trial in that territorial division, such person shall be released at the expiration of no more than four days, unless within such period such a decision is made.

(4) Upon the arrest of a person named in a warrant issued under this Part, the warrant shall expire.

(5) Upon the expiration of a warrant under subsection (4), every reasonable effort should be made to remove all information pertaining to the warrant from the computerized police data base as soon as practicable.

Notice Requirements

7. (1) Anyone who arrests a person shall, at the time of making the arrest, state the reason for the arrest.

(2) A peace officer or person employed as a security guard who arrests a person, or a peace officer who receives an arrested person into custody pursuant to Recommendation 3, shall, in addition to complying with subsection (1), provide upon request:

(a) his name;

(b) his badge number; and

(c) the name of his police force or employer.

(3) A peace officer who receives an arrested person into custody pursuant to Recommendation 3 shall comply with subsections (1) upon request.

(4) Where compliance with subsections (1), (2) or (3) is rendered impracticable by

(a) flight, resistance or continuation of the offence by the arrested person, or

(b) the incapacity of the arrested person,

a person having custody of the arrested person shall comply with subsections (1), (2) or (3), as the case may be, within a reasonable period of time.

(5) Anyone who arrests a person is in compliance with the requirement of subsection (1) where he:

(a) generally informs the person being arrested of the facts which form the grounds for the arrest;

(b) shows the person being arrested the warrant authorizing the arrest; or

(c) where it is not feasible for the arresting peace officer to be in possession of the warrant at the time of the arrest, informs the person of the offence for which the arrest warrant has been issued.

(6) Where a peace officer who has arrested a person, or who has received into custody a person arrested by a private citizen, has reasonable grounds to believe that the arrested person may be unable to understand the language spoken in complying with the notice requirements of this recommendation, the peace officer shall make every reasonable effort to ensure that compliance is achieved at the first reasonable opportunity in a language understood by the arrested person.

Entry on Property to Effect Arrest

8. (1) Subject to subsections (2), (3) and (4), a peace officer may only enter a private dwelling without consent to effect an arrest where the peace officer:

(a) is in possession of a warrant for arrest;

(b) believes on reasonable grounds that the person to be arrested is in the private dwelling; and

(c) has announced his presence, identity, and a demand to enter, and has waited a reasonable period of time before entry.

(2) A peace officer need not comply with paragraph (1)(a) where:

(a) the arrest is being made without warrant pursuant to paragraph 2(1)(c) because the warrant is in another territorial division, and it is impracticable to obtain the warrant for the purpose of the arrest;

(b) there are reasonable grounds to believe that the person to be arrested is committing or is about to commit an offence likely to endanger life or cause serious bodily harm; or

(c) the peace officer is in fresh pursuit of the person to be arrested and owing to the likelihood of the person's escape or the inability otherwise to identify him, it would be impracticable to obtain a warrant.

(3) Paragraph (2)(c) applies where a citizen is in fresh pursuit of a person to be arrested who enters a private dwelling and the peace officer arrives in the course of the pursuit.

(4) A peace officer need not comply with paragraph (1)(c) where he has reasonable grounds to believe that to do so would endanger the life of the peace officer or that of another person.

9. (1) A peace officer may, without consent, enter premises other than a private dwelling to effect an arrest with or without warrant where the peace officer:

(a) has reasonable grounds to believe that the person to be arrested is on the premises; and

(b) has announced his presence, identity, and demand to enter, and has waited a reasonable period of time before entry.

(2) A peace officer need not comply with the requirements of paragraph (1)(b) where there are reasonable grounds to believe that to do so would endanger the life of the peace officer or that of another person.

Unlawful Arrest

10. An arrest or subsequent custody is unlawful where it is in breach of the procedures providing for arrest or custody in Recommendations 2 to 9.

Corollary Recommendations

11. Upon the enactment of the provisions proposed in Recommendations 1 to 7, and 10, the following sections of the *Code* dealing with compelling appearance and interim release should be revised accordingly:

(a) section 448 — definitions;

(b) sections 449 and 450 — arrest without warrant;

(c) subsection 181(2) — arrest without warrant in gambling and lottery offences;

(d) subsection 191(2) — arrest without warrant for gambling in public conveyances;

(e) section 451 — issuance of appearance notice by peace officer where arrest is not permitted under subsection 450(2);

(f) section 452 — release from custody by peace officer after warrantless arrest;

(g) sections 455.3 and 455.4 — issuance of process to compel appearance upon laying an information;

(h) sections 456 to 456.3 — contents and execution of warrants.

12. Upon enactment of the provisions of Recommendation 7, section 29 of the *Criminal Code* should be repealed.

13. Sections 30 and 31 of the *Criminal Code* should be repealed, and any supplementary common law rules in relation to arrest for breach of the peace, or apprehended breach of the peace, should be abrogated by statute.

CHAPTER FOUR
Model Legislation

Arrest Defined

1. (1) An arrest occurs when:

(*a*) a person submits to custody after being told to do so; or

(*b*) a person is physically taken into custody.

(2) Where a peace officer requests a person who has not been arrested to remain with or accompany him, he shall inform the person of any legal duty to comply with the request and, if none exists, of the person's right to refuse.

Arrest without Warrant by Peace Officer

2. A peace officer may arrest without warrant:

(*a*) a person who he believes on reasonable grounds has committed or is committing a crime;

(*b*) a person who he believes on reasonable grounds is about to commit a crime that is likely to cause personal injury or damage to property; or

(*c*) a person for whose arrest he has reasonable grounds to believe there is a warrant in force that may be executed in the territorial division in which the person is found.

Arrest without Warrant by Any Person

3. (1) Anyone may arrest without warrant:

(*a*) a person who he believes on reasonable grounds is committing or has just committed a crime; or

(*b*) a person whom he has been told by a peace officer to arrest.

(2) Anyone, other than a peace officer, who arrests a person without a warrant shall deliver the person to a peace officer as soon as practicable.

(3) No one may arrest a person for a crime if a peace officer present at the scene of the intended arrest has made it known that the person should not be arrested for that crime.

Release after Arrest

4. A peace officer who arrests a person without a warrant or into whose custody a person is delivered in accordance with subsection 3(2) shall, as soon as practicable, release the person, unless the officer has reasonable grounds to believe that continued custody is necessary:

(*a*) to ensure that the person will appear in court;

(*b*) to establish the identity of the person;

(*c*) to conduct investigative procedures authorized by statute;

(*d*) to prevent interference with the administration of justice;

(*e*) to prevent the continuation or repetition of a crime; or

(*f*) to ensure the protection or safety of the public.

Warrants for Arrest after Laying Charge

5. An applicant shall apply for a warrant for arrest from a justice by swearing an affidavit under oath in Form B (found in the Appendix to this Report):

(*a*) in person; or

(*b*) where the applicant has reasonable grounds to believe that it is not practicable to appear in person, by telephone or other means of telecommunication.

6. A justice may issue a warrant for the arrest of a person named in an information where:

(*a*) he has reasonable grounds to believe that the person has committed the crime identified by the information; and

(*b*) he has reasonable grounds to believe that the warrant is necessary:

(i) to ensure that the person will appear in court;

(ii) to conduct investigative procedures authorized by statute;

(iii) to prevent interference with the administration of justice;

(iv) to prevent the continuation or repetition of a crime; or

(v) to ensure the protection or safety of the public.

7. (1) Before issuing a warrant for arrest, a justice shall:

(*a*) examine or have read to him the information;

(*b*) question the applicant about the reasons advanced for the issuance of a warrant rather than the issuance of a summons or the confirmation of an appearance notice;

(*c*) where the application is made in person, hear the evidence of other witnesses where he considers it necessary or desirable to do so; or

(*d*) where the application is made by telephone or other means of telecommunication, question the applicant about the circumstances which make it impracticable for the applicant to appear in person to obtain a warrant.

(2) Where an application is made for a warrant by telephone or other means of telecommunication, the justice shall record verbatim:

(*a*) the contents of the information if the information is not in the possession of the justice; and

(*b*) the contents of the affidavit sworn in Form B.

(3) A warrant for arrest shall be in Form A (found in the Appendix to this Report).

(4) Where a justice issues a warrant by telephone or other means of telecommunication:

(*a*) the justice shall complete and sign the warrant in Form A; and

(*b*) the peace officer, on the direction of the justice, shall complete and sign a facsimile of the warrant in Form A.

(5) The information or its transcription, the affidavit of the applicant in Form B or its transcription and the warrant or a copy of the warrant in Form A shall be filed with the court.

8. A justice may issue a warrant for execution in a specified territorial division, anywhere in the province or anywhere in Canada.

9. (1) Where a peace officer arrests a person in one territorial division on a reasonable belief that a warrant is in force for the arrest of the person in another territorial division:

(*a*) the officers in charge shall release the person as soon as practicable under one of the conditions described in paragraphs 453.1(*e*), (*f*) or (*g*) of the *Criminal Code*; or

(b) the person shall be taken as soon as practicable before a justice in the territorial division in which he is found, to be dealt with according to the general provisions of the *Criminal Code* dealing with judicial interim release.

(2) Where a person referred to in subsection (1) is kept in custody pending a decision as to whether he is required to appear for trial in the other territorial division, the person shall be released at the expiration of no more than four days, unless within that period the decision is made.

(3) A warrant expires when the person named in the warrant is arrested.

Notice Requirements

10. (1) Anyone who arrests a person shall, at the time of making the arrest, state the reasons for the arrest.

(2) A peace officer into whose custody a person has been delivered in accordance with subsection 3(2) shall, if requested to do so, state the reasons for the arrest.

(3) A peace officer or a person employed as a security guard who arrests a person or a peace officer into whose custody a person has been delivered in accordance with subsection 3(2) shall identify himself, if requested to do so, by providing his name, badge number and the name of his police force or employer.

(4) Where compliance with subsections (1) or (2) is rendered impracticable, a person having custody of the arrested person shall state the reasons for the arrest at the first reasonable opportunity.

(5) Anyone who arrests a person or a peace officer into whose custody a person has been delivered in accordance with subsection 3(2), states the reason for the arrest if he:

(*a*) generally informs the arrested person of the facts which form the grounds for the arrest;

(*b*) where a warrant for arrest has been issued, shows the person being arrested the warrant, or, where that is not practicable, informs the person of the offence for which the warrant has been issued.

(6) Where a peace officer who has arrested a person or into whose custody a person has been delivered in accordance with subsection 3(2) has reasonable grounds to believe that the arrested person is unable to understand the language spoken in complying with this section, the peace officer shall make every reasonable effort to ensure that the information is given at the first reasonable opportunity in a language understood by the arrested person.

Entry on Property to Effect Arrest

11. (1) A peace officer may enter a private dwelling without consent to arrest a person where the peace officer:

(*a*) is in possession of a warrant for arrest;

(*b*) believes on reasonable grounds that the person to be arrested is in the private dwelling; and

(*c*) identifies himself as a peace officer, makes a demand to enter, and waits a reasonable period of time before entering.

(2) A peace officer need not comply with paragraph (1)(*a*) where:

(*a*) he has reasonable grounds to believe there is a warrant in force that may be executed in the territorial division in which the person to be arrested is found and it is impracticable to obtain the warrant for the purpose of the arrest;

(*b*) he has reasonable grounds to believe that the person is committing or is about to commit an offence likely to endanger life or cause serious bodily harm;

(*c*) he is in fresh pursuit of the person and due to the likelihood of escape or the inability to identify the suspect otherwise, it would be impracticable to obtain a warrant; or

(*d*) he arrives in the course of a citizen's fresh pursuit of the person and due to the likelihood of escape or the inability to identify the suspect otherwise, it would be impracticable to obtain a warrant.

(3) A peace officer need not comply with paragraph (1)(*c*) where he has reasonable grounds to believe that to do so would endanger his life or that of another person.

12. (1) A peace officer may, without consent, enter premises other than a private dwelling to arrest a person with or without warrant where the peace officer:

(*a*) has reasonable grounds to believe that the person is on the premises; and

(*b*) identifies himself as a peace officer, makes a demand to enter and waits a reasonable period of time before entering.

(2) A peace officer need not comply with paragraph (1)(*b*) where he has reasonable grounds to believe that to do so would endanger his life or that of another person.

Unlawful Arrest

13. An arrest or subsequent custody is unlawful where it is in breach of the procedures providing for arrest or custody.

APPENDIX

Forms

Form A

Warrant for Arrest or Facsimile Warrant for Arrest

Canada,
Province of
(*territorial division*).

To the peace officers of (*here insert territorial division in which warrant may be executed*).

This warrant is issued for the arrest of (*here insert name*), (*here insert occupation*), hereinafter called the accused.

Whereas the accused has been charged that (*here set out briefly the offence in respect of which the accused is charged*);

And whereas there are reasonable grounds to believe that the issuance of this warrant is necessary (*hereafter set out whichever of the following grounds is applicable*):

(*a*) to ensure that the accused will appear in court for trial for the said offence because (*here state the reasonable grounds*);

(*b*) to conduct investigative procedures authorized by (*here refer to the authorizing statute by relevant section*);

(*c*) to prevent interference with the administration of justice by (*here state the anticipated interference*);

(*d*) to prevent the continuation or repetition of the offence of (*here name the offence*);

(*e*) to ensure the protection of safety of the public by (*here state the anticipated danger*).

This is therefore, to command you forthwith to arrest the accused and to bring him before (*state the court, judge or justice of preferred jurisdiction in the originating territorial division*), or another competent court, judge or justice in another territorial division in which the accused is arrested, to be dealt with according to law.

Dated this _____day of _____A.D. _____. at

(*Either*) _____
Justice

(*Or*) _____
Peace Officer as authorized by (*name justice*)
pursuant to *Criminal Code* s. [6].

To the Accused:

A copy of the record which formed the basis for this warrant may be obtained from the justice who issued it at (*state address*).

Form B

Affidavit for Use in Application for Warrant
(Sections 4, 5 and 6)

Canada,
Province of
(*territorial division*).

This is the affidavit of (*name of applicant*), of (*place of residence*), (*occupation*), hereinafter called the applicant.

The applicant states that he has reasonable grounds to believe and does believe that a warrant of arrest should issue for the accused, (*name of accused*), named in an information because:

(*Here state the ground or grounds relied on in paragraph section 6(b) with a brief description of the relevant supporting facts.*)

(For applications made by telephone or other means of telecommunications only.)

The applicant states that he is making an application by telephone or other means of telecommunications because:

(*Here set out the grounds for belief as to why it is impracticable to appear in person.*)

Sworn before me (*name of justice*),
this _____day of _____, A.D. _____

_____
Signature of Applicant

_____
A Justice of the Peace in and for

Rapports et documents de travail de la Commission de réforme du droit du Canada

Rapports au Parlement

1. *La preuve* (19 déc. 1975)
2. *Principes directeurs — Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal** (6 fév. 1976)
3. *Notre droit pénal* (25 mars 1976)
4. *L'expropriation** (8 avril 1976)
5. *Le désordre mental dans le processus pénal** (13 avril 1976)
6. *Le droit de la famille** (4 mai 1976)
7. *L'observance du dimanche** (19 mai 1976)
8. *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada** (19 déc. 1977)
9. *Procédure pénale — Première partie : amendements divers** (23 fév. 1978)
10. *Les infractions sexuelles** (29 nov. 1978)
11. *Le chèque* (8 mars 1979)
12. *Le vol et la fraude** (16 mars 1979)
13. *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête* (18 avril 1980)
14. *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale** (25 avril 1980)
15. *Les critères de détermination de la mort** (8 avril 1981)
16. *Le jury* (28 juill. 1982)
17. *L'outrage au tribunal** (18 août 1982)
18. *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire — Commission d'appel de l'immigration* (16 déc. 1982)
19. *Le mandat de main-forte et le télémandat* (22 juill. 1983)
20. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement** (11 oct. 1983)
21. *Les méthodes d'investigation scientifiques : l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules** (10 nov. 1983)
22. *La communication de la preuve par la poursuite* (15 juin 1984)
23. *L'interrogatoire des suspects* (19 nov. 1984)
24. *Les fouilles, les perquisitions et les saisies* (22 mars 1985)
25. *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne* (12 juin 1985)
26. *Les organismes administratifs autonomes* (23 oct. 1985)
27. *La façon de disposer des choses saisies* (24 avril 1986)
28. *Quelques aspects du traitement médical et le droit pénal* (12 juin 1986)

Documents de travail

1. *Le tribunal de la famille** (1974)
2. *La notion de blâme — La responsabilité stricte** (1974)
3. *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence** (1974)
4. *La communication de la preuve** (1974)
5. *Le dédommagement et l'indemnisation** (1974)
6. *L'amende** (1974)
7. *La déjudiciarisation** (1975)
8. *Les biens des époux** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité** (1975)
11. *Emprisonnement — Libération** (1975)
12. *Les divorcés et leur soutien** (1975)
13. *Le divorce** (1975)
14. *Processus pénal et désordre mental** (1975)
15. *Les poursuites pénales : responsabilité politique ou judiciaire** (1975)
16. *Responsabilité pénale et conduite collective** (1976)
17. *Les commissions d'enquête — Une nouvelle loi** (1977)
18. *La Cour fédérale — Contrôle judiciaire** (1977)
19. *Le vol et la fraude — Les infractions* (1977)
20. *L'outrage au tribunal — Infractions contre l'administration de la justice** (1977)
21. *Les paiements par virement de crédit* (1978)
22. *Infractions sexuelles** (1978)
23. *Les critères de détermination de la mort** (1979)
24. *La stérilisation et les personnes souffrant de handicaps mentaux* (1979)
25. *Les organismes administratifs autonomes** (1980)
26. *Le traitement médical et le droit criminel** (1980)
27. *Le jury en droit pénal** (1980)
28. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement** (1982)
29. *Partie générale : responsabilité et moyens de défense* (1982)
30. *Les pouvoirs de la police : les fouilles, les perquisitions et les saisies en droit pénal** (1983)
31. *Les dommages aux biens — Le vandalisme* (1984)
32. *L'interrogatoire des suspects* (1984)
33. *L'homicide* (1984)
34. *Les méthodes d'investigation scientifiques* (1984)
35. *Le libelle diffamatoire* (1984)
36. *Les dommages aux biens — Le crime d'incendie* (1984)
37. *La juridiction extra-territoriale* (1984)
38. *Les voies de fait* (1985)
39. *Les procédures postérieures à la saisie* (1985)
40. *Le statut juridique de l'Administration fédérale* (1985)
41. *L'arrestation* (1985)
42. *La bigamie* (1985)
43. *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal* (1985)
44. *Les crimes contre l'environnement* (1985)
45. *La responsabilité secondaire* (1985)
46. *L'omission, la négligence et la mise en danger* (1985)
47. *La surveillance électronique* (1986)
48. *L'intrusion criminelle* (1986)
49. *Les crimes contre l'État* (1986)
50. *La propagande haineuse* (1986)
51. *Droit, objectifs publics et observation des normes* (1986)
52. *Les poursuites privées* (1986)

La Commission a également publié au-delà de soixante-dix documents d'étude portant sur divers aspects du droit. Pour obtenir le catalogue des publications, écrire à : Commission de réforme du droit du Canada, 130 rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0L6, ou Bureau 310, Place du Canada, Montréal (Québec) H3B 2N2.

---

* Ces documents sont épuisés mais ils peuvent être consultés dans de nombreuses bibliothèques.

RAPPORT 29

L'ARRESTATION

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à :

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

© Commission de réforme du droit du Canada 1986
N° de catalogue J31-49/1986
ISBN 0-662-54475-7

RAPPORT

SUR

L'ARRESTATION

Juillet 1986

L'honorable Ray Hnatyshyn, c.p., député
Ministre de la Justice
et Procureur général du Canada
Ottawa, Canada

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, nous avons l'honneur de vous présenter le rapport et les recommandations qui sont le fruit des recherches effectuées par la Commission sur l'arrestation.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.

Allen M. Linden
président

Gilles Létourneau
vice-président

Louise Lemelin, c.r.
commissaire

Joseph Maingot, c.r.
commissaire

John Frecker
commissaire

La Commission

M. le juge Allen M. Linden, président
Me Gilles Létourneau, vice-président
Me Louise Lemelin, c.r., commissaire
Me Joseph Maingot, c.r., commissaire
Me John Frecker, commissaire

Secrétaire

François Handfield, B.A., LL.L.

Coordonnateur de la section de recherche en procédure pénale

Stanley A. Cohen, B.A., LL.B., LL.M.

Conseiller principal

Bruce P. Archibald, B.A., M.A., LL.B., LL.M.

Conseiller

James W. O'Reilly, B.A. (Hons.), LL.B.

Conseiller en matière de rédaction législative

Susan Krongold, B.A. (Hons.), LL.B., Dip. en rédaction législative

Table des matières

INTRODUCTION 1

CHAPITRE UN : Les règles régissant l'arrestation et la nécessité d'une réforme 3

I. Introduction 3

II. Les règles régissant l'arrestation : les grands principes 3

A. La primauté du droit 3
B. Les dispositions de la Charte 5
C. Le principe de la modération 7

III. L'arrestation, le droit pénal et la nécessité d'une réforme 8

A. La dispersion des règles relatives à l'arrestation et leur codification 8
B. La réforme sur le plan du fond 9

IV. Les questions connexes débordant le cadre de ce rapport 11

A. Les recommandations antérieures sur les pouvoirs de la police liés à l'arrestation 12
(1) L'interrogatoire des suspects 12
(2) Les fouilles concomitantes de l'arrestation 13
(3) Les techniques d'investigation policière 14
B. Les travaux en cours dans des domaines ayant une incidence sur l'arrestation 15
(1) Les règles de fond du droit pénal 15
(2) La procédure pénale 16

CHAPITRE DEUX : La réforme proposée 19

I. Introduction 19

II. Les recommandations principales 21

A. La définition de l'arrestation 21
B. L'arrestation sans mandat 23
(1) Les pouvoirs conférés aux agents de la paix 23
(2) Les pouvoirs conférés aux particuliers 28
C. Le mandat d'arrestation et le télémandat 31

(1) Les motifs justifiant la délivrance 31
(2) Les modalités de la délivrance 34
(3) Les limites territoriales du mandat d'arrestation 37
D. Les renseignements à fournir à la personne arrêtée 39
E. L'entrée dans un lieu pour effectuer une arrestation 43
(1) Les habitations privées 43
(2) Les autres lieux 47
F. L'arrestation illégale 48

III. Les recommandations corrélatives 50

A. Réforme de la Partie XIV du *Code* — Mesures concernant la comparution d'un prévenu devant un juge de paix et la mise en liberté provisoire 50
B. Réforme de la Partie I du *Code* — Protection des personnes chargées de l'application et de l'exécution de la loi 52

CHAPITRE TROIS : Sommaire des recommandations 55

CHAPITRE QUATRE : Projet de dispositions législatives 63

ANNEXE : Formulaires 69

Introduction

Les règles de droit régissant l'arrestation constituent un élément fondamental de la procédure pénale. Elles autorisent l'État à recourir à ses pouvoirs coercitifs pour priver une personne de sa liberté au nom de l'intérêt public. Il peut s'agir par exemple de la contraindre à comparaître et à répondre aux charges portées contre elle, ou encore de permettre aux représentants de l'État d'effectuer une enquête et de recueillir des éléments de preuve au sujet d'une infraction. Ces règles jouent donc un rôle essentiel dans l'équilibre à rechercher entre la liberté individuelle, d'une part, et de l'autre la nécessité, du point de vue de la société dans son ensemble, d'assurer l'application efficace de la loi, condition préalable de la liberté.

Comme les autres composantes fonctionnelles de la procédure pénale, les règles relatives à l'arrestation s'inscrivent dans un mécanisme social destiné à la réalisation des objectifs fondamentaux de la justice pénale : condamner le coupable tout en protégeant l'innocent. Elles déterminent également les pouvoirs et les responsabilités des fonctionnaires œuvrant dans ce domaine. Il importe que les moyens utilisés pour atteindre les objectifs en question soient empreints d'équité et inspirent la confiance, si l'on veut qu'ils jouissent du respect de la collectivité[1]. Or, la Commission est persuadée qu'une réforme des règles du droit canadien en matière d'arrestation ne pourrait qu'améliorer grandement la situation actuelle sur ce plan. Cette réforme devra cependant s'articuler autour de deux grands principes. Le premier consiste dans la «primauté du droit» (ou principe de la légalité) et les dispositions constitutionnelles qui l'incarnent : toute atteinte à la liberté d'un citoyen doit reposer clairement sur une disposition expresse de la loi[2]. Le second réside dans la notion de modération : le recours au droit pénal ne doit porter atteinte aux droits et libertés individuels que dans la mesure où cela est nécessaire à la réalisation de son objet premier[3].

La Commission a veillé tout particulièrement, dans ce domaine très délicat qui concerne les pouvoirs de la police, à ce que ses recommandations provisoires fassent l'objet de consultations très étendues. Le document de travail n° 41[4], consacré à l'arrestation, a donc été discuté minutieusement dans le cadre d'un processus bien structuré

---

1. Voir Peter Arenella, «The Warren and Burger Courts' Competing Ideologies», (1983) 72 *Georgetown Law Journal* 185, p. 188, où sont étudiées ces fonctions de la procédure pénale.

2. Le préambule de la *Charte canadienne des droits et libertés*, *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.) 1982, chap. 11, énonce que «le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent ... la primauté du droit».

3. Voir Commission de réforme du droit du Canada, *Notre droit pénal* [Rapport 3], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1977, *passim*, et Gouvernement du Canada, *Le Droit pénal dans la société canadienne*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1982, p. 5. Ce dernier document constitue l'énoncé de politique sur lequel est fondé la révision en cours du droit pénal et de la procédure pénale au Canada.

4. Commission de réforme du droit du Canada, *L'arrestation* [Document de travail 41], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1985.

faisant appel à des policiers, des avocats de la défense et de la Couronne, des juges et des professeurs de droit. Et suivant son habitude, la Commission a fait paraître dans les médias des articles résumant le contenu du document de travail, en invitant le grand public à lui faire part de ses réactions. Par suite de ces consultations et des commentaires reçus, un certain nombre de propositions ont subi d'importantes modifications. Mais comme la structure du présent rapport et les orientations sur lesquelles reposent la plupart des recommandations sont fidèles aux principes de base exposés en détail dans le document de travail, le lecteur aurait intérêt à lire les deux textes en parallèle. Les éventuelles divergences entre les deux documents seront soulignées dans le texte commentant les recommandations contenues dans le présent rapport.

Ce rapport est divisé en quatre chapitres. Le premier traite des principes fondamentaux sur lesquels devraient reposer les règles régissant l'arrestation, explique dans les grandes lignes la nécessité d'une réforme et présente d'autres aspects de la procédure pénale qui devront vraisemblablement subir certaines modifications par suite de la mise en œuvre des propositions contenues dans le présent rapport. Le deuxième renferme les recommandations détaillées de la Commission en matière d'arrestation et précise, pour chacune d'entre elles, les différences avec les règles actuelles et la façon dont elles traduisent les principes directeurs exposés dans le premier chapitre. On trouvera au troisième chapitre un sommaire des recommandations et au quatrième, un projet de dispositions reprenant ces recommandations.

CHAPITRE UN

Les règles régissant l'arrestation et la nécessité d'une réforme

I. Introduction

Ce chapitre n'a pas pour objet d'exposer par le menu détail les règles actuellement en vigueur au Canada en matière d'arrestation ni d'en critiquer les moindres aspects. Le lecteur désireux d'en savoir plus long à cet égard est invité à consulter le document de travail n° 41 intitulé *L'arrestation*[5] et les commentaires figurant à la suite de chacune des recommandations exposées au chapitre deux du présent rapport. Il s'agit plutôt ici d'étudier les grands principes qui devraient former l'assise des règles régissant l'arrestation, de décrire dans ses grandes lignes la réforme proposée par la Commission et enfin de préciser les limites qu'imposent à ces recommandations la nature même du sujet et la structure du processus de révision du *Code criminel* dont le présent rapport ne constitue qu'un élément. Chacun de ces thèmes constitue l'une des trois parties suivantes de ce chapitre.

II. Les règles régissant l'arrestation : les grands principes

Il convient d'étudier sous trois rubriques distinctes — primauté du droit, dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, notion de modération — les grands principes qui devraient former l'assise des règles régissant l'arrestation dans la société canadienne. C'est en s'inspirant de ces principes que la Commission doit faire des propositions qui, en matière d'arrestation, permettront de concilier la liberté individuelle et l'application efficace de la loi.

A. La primauté du droit

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la primauté du droit. Or, les juristes débattent depuis le moyen âge la véritable signification de cette expression[6]. Mais pour ce qui concerne la réforme en

5. *Ibid.*

6. Pour un bref exposé sur la nature et l'origine du concept de primauté du droit, voir E.C.S. Wade et Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, 8e éd., Londres, Longmans, 1970, p. 62 et s.

matière d'arrestation, les deux premières définitions données par Dicey à l'expression «*rule of law*» résument bien ses principes essentiels. Selon Dicey, la primauté du droit peut être définie ainsi :

> [TRADUCTION]
> Il s'agit en premier lieu de la primauté absolue ou de la priorité des règles de droit courantes, par rapport à l'influence des pouvoirs arbitraires; elle exclut l'existence de l'arbitraire, de la prérogative ou même de pouvoirs discrétionnaires importants de la part du gouvernement ...[7]

Dicey donne aussi une deuxième définition de la notion de primauté du droit, qui est d'une manière générale acceptée par les juristes :

> [TRADUCTION]
> l'égalité devant la loi ou la soumission égale de toutes les classes à la loi ordinaire du pays, appliquée par les juridictions ordinaires[8].

Certes, la notion de primauté du droit a vu sa portée s'élargir, s'étendre et se modifier depuis la première édition de l'ouvrage de Dicey[9], mais il n'en demeure pas moins que ces définitions revêtent une importance fondamentale dans le domaine qui nous occupe. Premièrement, c'est sur les règles relatives à l'arrestation que se fonde le pouvoir de porter atteinte à la liberté individuelle au nom de l'intérêt collectif. Il importe donc qu'elles énoncent la nature de ce pouvoir en des termes clairs, dépourvus de toute ambiguïté, afin que son exercice par les citoyens, les policiers ou les fonctionnaires judiciaires soit clairement délimité. Deuxièmement, c'est également de ces règles que découle la responsabilité juridique des personnes qui, prétendant exercer des pouvoirs d'arrestation, se livrent à des abus et contreviennent aux dispositions de la loi. Les recommandations figurant au chapitre deux du présent rapport, conformément à la première définition de Dicey, proposent l'établissement de dispositions législatives destinées à régir pratiquement tous les aspects de l'arrestation en ce qui a trait à la procédure pénale. On veut ainsi organiser les pouvoirs conférés aux citoyens, aux agents de police et aux fonctionnaires judiciaires de telle manière que soit exclue toute action arbitraire et que les limites des actes dicrétionnaires soient fixées avec précision. En outre, le critère du «caractère raisonnable» et les autres formulations utilisées pour décrire les pouvoirs d'arrestation devraient permettre l'intervention judiciaire en cas d'abus, ce qui est conforme à la seconde définition de la primauté du droit donnée par Dicey.

Si l'application du principe de la primauté du droit en matière d'arrestation suppose, sur le plan du fond, l'exercice des pouvoirs selon des règles établies, elle a également des répercussions sur le plan de la *forme*. En effet, les règles régissant l'arrestation doivent être simples, claires, cohérentes et exhaustives, mais sans que le fond soit sacrifié

---

7. A.V. Dicey, *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, 10e éd. (Introduction de E.C.S. Wade), Londres, MacMillan, 1967, p. 202. Une édition antérieure de cet ouvrage a été publiée en français en 1902 sous le titre *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard et Brière.

8. *Id.*, p. 202-203.

9. Voir, par exemple, Wade et Phillips, *op. cit. supra*, note 6, chapitre 5; H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 4e éd., Oxford, Clarendon Press, 1977; et J.T. Thorson, «A New Concept of the Rule of Law», (1960) 38 *R. du B. Can.* 238.

à l'élégance de la rédaction. Elles réglementent des contacts entre la police et les citoyens qui sont souvent brefs, chargés d'émotion et éventuellement dangereux. Donc, pour que les policiers comme les citoyens sachent quelle attitude adopter, il importe que ces règles soient simples, cohérentes, dépourvues de toute ambiguïté et qu'elles soient rassemblées dans un même texte. Or, comme on le verra dans la section III du présent chapitre, les diverses lois et décisions judiciaires qui forment à l'heure actuelle les règles régissant l'arrestation ne répondent pas à ces critères. Nous avons pour notre part tenté de les respecter dans les recommandations figurant au chapitre deux.

B. Les dispositions de la Charte

Le principe de la primauté du droit s'exprime de bien des façons dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Qui plus est, l'importance que lui accorde la Constitution fournit aux tribunaux des critères pour apprécier la légalité des règles de droit et leur donne le pouvoir d'annuler les actions gouvernementales incompatibles avec la Charte[10]. C'est également sur la base de ce principe que sont prévus les recours possibles en cas de violation des droits fondamentaux prévus dans la Charte[11]. Certaines des dispositions de la Charte ont aussi une incidence directe sur les règles relatives à l'arrestation, que ce soit expressément ou implicitement. Il n'est du reste pas surprenant de trouver dans un texte constitutionnel des dispositions consacrées à l'arrestation, celle-ci jouant un rôle essentiel dans les relations entre l'État et les citoyens. Il est évident toutefois que la Charte ne peut contenir l'ensemble des règles touchant l'arrestation; les dispositions en question doivent plutôt être considérées comme des principes suivant lesquels on peut élaborer des critères minimaux.

Au moins quatre dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* influent directement sur l'arrestation. Il s'agit des articles 7, 9, 10 et 12[12]. Les deux premiers ne portent pas spécifiquement sur l'arrestation, mais établissent clairement des principes généraux au regard desquels doivent être appréciées les règles touchant cette matière. Ainsi, l'article 7 protège la vie, la liberté et la sécurité de la personne. Or, comme le

---

10. *Loi constitutionnelle*, mise en œuvre par la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.) 1982, chap. 11. Voici le texte du paragraphe 52(1) :

> La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

11. Le paragraphe 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* dispose :

> Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

12. Un examen superficiel de la doctrine constitutionnelle américaine pourrait nous amener à croire à tort que l'article 8 de la Charte, qui garantit le droit de chacun à la protection contre «les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives», est applicable en matière d'arrestation. Cette confusion tient au fait que, le *Bill of Rights* américain ne comportant aucune disposition spécifiquement consacrée à l'«arrestation», les discussions constitutionnelles ayant trait à l'arrestation, aux États-Unis, ont porté sur la signification du terme «saisie», puisque l'arrestation a été considérée, pour l'application des textes constitutionnels, comme la «saisie d'une personne». Vu la formulation des dispositions pertinentes de la Charte, il est désormais inutile de recourir à cette approche indirecte.

but de l'arrestation consiste à priver une personne de sa liberté et que la manière dont on y procède peut éventuellement constituer une menace pour sa vie ou sa sécurité, cet article a une incidence sur les règles qui la régissent. De même, l'article 9 sanctionne le droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires; or, l'arrestation peut être considérée comme une détention ou une forme d'emprisonnement. Les deux articles restreignent de façon relativement imprécise la portée des droits qui y sont énoncés. Aux termes de l'article 7, il ne peut être porté atteinte au droit de quiconque à la vie, à la sécurité ou à la liberté «qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale»; l'article 9 protège quant à lui les citoyens contre la détention ou l'emprisonnement «arbitraires». La Commission croit fermement que les recommandations faites dans le présent rapport favoriseront le respect des principes de justice fondamentale et mettront un frein à l'arbitraire en matière d'arrestation.

L'article 12 de la Charte est une autre disposition qui, bien que ne faisant pas expressément référence à l'arrestation, n'en a pas moins une certaine incidence dans le domaine. Il énonce que «[c]hacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités». L'histoire devrait rendre le législateur conscient des dangers que risquent parfois de susciter des modifications sur le plan de la procédure pénale qui, tout en étant réalisées en toute bonne foi, peuvent autoriser l'infliction de peines cruelles et inusitées. La Commission estime que ses recommandations sont conformes aux dispositions de la Charte à ce sujet.

Il est explicitement question d'arrestation à l'article 10 de la Charte, dont voici la teneur :

> **10.** Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :
>
> *a*) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;
>
> *b*) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;
>
> *c*) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

La reconnaissance constitutionnelle de l'*habeas corpus* comme moyen de contrôler la validité de l'arrestation et de la détention illustre l'une des façons dont le principe de la primauté du droit s'incarne dans la Charte. La légalité de l'arrestation peut aussi être contestée par des procédures civiles ou pénales, de même que par des procédures administratives faisant intervenir des policiers. En élaborant les recommandations contenues dans le chapitre deux du présent rapport, nous avons tenu compte des dispositions constitutionnelles et des méthodes traditionnellement utilisées pour garantir la primauté du droit en matière d'arrestation.

Le droit d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation est l'exemple d'un critère minimal qui, exprimé au niveau des principes, pourrait être précisé dans le cadre de règles consacrées à l'arrestation. Une certaine controverse s'est fait jour dans la jurisprudence et la doctrine au sujet de la portée et du contenu des dispositions relatives au «droit d'être informé des motifs de son arrestation» et autres dispositions semblables. Les recommandations présentées au chapitre deux sont très détaillées à cet

égard car il s'agit pour la Commission de questions importantes qu'il est préférable de trancher dans des dispositions législatives plutôt que d'attendre l'interprétation donnée par les tribunaux.

C. Le principe de la modération

Toute réforme des règles de droit relatives à l'arrestation suppose la recherche d'un juste équilibre entre les droits individuels (liberté, vie privée) et l'efficacité de l'application de la loi et de la répression du crime. D'une certaine façon il s'agit là d'une opposition factice : il ne peut de toute évidence y avoir de liberté individuelle dans une société qui dans les faits est perturbée par des éléments criminels. Mais dans un autre sens, on peut véritablement parler d'opposition, puisque dans certains cas les droits individuels sont inévitablement en conflit avec les droits collectifs.

L'un des traits fondamentaux de toute société libre et démocratique est que les citoyens peuvent y vaquer librement à leurs occupations, sans aucune entrave de la part de l'État, à moins que leur conduite soit interdite ou réglementée par la loi. D'après le principe de la légalité[13], en effet, nul ne peut être déclaré coupable d'un crime sans une conduite spécifiquement interdite, avec l'état d'esprit prévu par la loi. Sur le plan de la procédure, le corollaire du principe de la légalité veut que nul ne doit se voir privé de sa liberté et forcé de subir un procès à moins que l'on ait des motifs raisonnables de croire qu'il a commis un crime donné, dont il doit répondre en vertu de la loi. Lorsqu'une arrestation ou une détention n'est pas directement liée aux objectifs fondamentaux du droit pénal, soit la répression des infractions aux règles primordiales de la société, il convient de s'inquiéter et d'en étudier attentivement les motifs. Toute autre attitude contreviendrait au principe de la modération.

En cette matière, nous devons nous inspirer de la notion de modération adoptée par le gouvernement du Canada dans le document intitulé *Le Droit pénal dans la société canadienne*, qui s'applique à la révision du *Code criminel*. On précise dans ce texte que le système judiciaire pénal doit être tenu pour le «recours ultime» de la société, dans le cadre d'un ensemble de conventions, de coutumes et d'institutions présentant un formalisme plus ou moins accentué.

> Cette modération s'impose ... parce que les sanctions de droit pénal ont un caractère fondamentalement punitif et coercitif; comme la société attribue une importance très grande aux idéaux de liberté et d'humanité, on préférera, lorsque cela est possible et approprié, employer d'autres méthodes non coercitives, dont le formalisme est moins prononcé et qui traduisent une conception positive[14].

Ces observations, bien qu'elles aient été faites au sujet de l'utilisation des dispositions de fond du droit pénal par opposition au recours à des mesures réglementaires moins

13. Voir Commission de réforme du droit du Canada, *Partie générale : Responsabilité et moyens de défense* [Document de travail 29], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1982.

14. *Op. cit. supra*, note 3, p. 49.

coercitives, n'en sont pas moins applicables, dans le contexte de la procédure pénale, au choix entre l'arrestation et l'utilisation de moyens moins draconiens pour garantir la comparution d'un accusé devant le tribunal en vue de répondre à des accusations criminelles. Au surplus, le principe de la modération détermine non seulement les conditions dans lesquelles une arrestation est légale, mais également les conditions et les modalités de son autorisation.

III. L'arrestation, le droit pénal et la nécessité d'une réforme

À l'heure actuelle, diverses personnes ont le pouvoir de procéder à des arrestations pour contraindre un inculpé à comparaître et à subir son procès, pour prévenir les entraves à l'administration de la justice et pour empêcher la continuation ou la répétition d'un crime. Au Canada, les pouvoirs d'arrestation découlent de lois tant fédérales que provinciales[15], et certaines d'entre elles reprennent les formalités énoncées à cet égard dans le *Code criminel*[16]. Le présent rapport est exclusivement consacré à l'arrestation dans le contexte de la procédure pénale. En effet, le mandat de la Commission lui interdit de faire des recommandations au sujet des pouvoirs d'arrestation liés à des infractions provinciales. Au cours des consultations, nous nous sommes cependant demandé, avec les représentants des procureurs généraux des provinces, s'il ne serait pas inopportun que celles-ci continuent à s'inspirer, pour les infractions à caractère non criminel, des règles fédérales régissant l'arrestation, étant donné que nos recommandations en la matière sont centrées sur les «crimes véritables». Par ailleurs, la section de recherche en droit administratif de la Commission étudie la question de savoir si les pouvoirs d'arrestation conférés par le *Code criminel* sont ou devraient être utilisés dans le contexte des infractions fédérales à caractère non criminel. Les recommandations contenues dans le présent rapport seront donc consacrées à la réforme des règles relatives à l'arrestation dans le contexte du droit pénal et de la procédure pénale. De toute évidence, en effet, elles présentent des défauts tant sur le plan de la forme (eu égard à leur dispersion) que sur le plan du contenu ou des principes qui y sont énoncés. Les paragraphes qui suivent traitent de ces deux questions.

A. La dispersion des règles relatives à l'arrestation et leur codification

Lorsqu'on veut savoir dans quels cas, pour quels motifs et dans quels lieux un agent de police est autorisé à effectuer une arrestation en vue de l'application de la loi pénale, il faut lire attentivement des dispositions qui figurent à divers endroits du *Code criminel*, connaître l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux, être familier avec les règles de common law énoncées dans de nombreuses affaires et qui n'ont jamais été intégrées au

15. *Op. cit. supra*, note 4, p. 16-29.

16. *Ibid.*

Code, et enfin comprendre les répercussions que la *Charte canadienne des droits et libertés* est susceptible d'avoir sur la portée de toutes ces règles. Or, l'incertitude qui caractérise cette démarche rend très difficile la conformité au principe de la primauté du droit. Car si, au nom de ce principe, les pouvoirs de l'État doivent être définis avec clarté et concision de sorte que les citoyens et les fonctionnaires puissent connaître leurs droits respectifs, force est de conclure que de nombreuses améliorations sont souhaitables en matière d'arrestation.

Les règles de droit régissant l'arrestation se trouvent à l'intersection des pouvoirs de l'État et des droits individuels. De ce fait, elles doivent absolument être fondées sur des principes clairement exprimés et à la portée de tous. Or, les criminalistes éprouvent certaines difficultés à établir la teneur de ces règles. D'un autre côté, les policiers ont eux aussi bien du mal à connaître la loi et à l'appliquer de façon rigoureuse. Dans ces conditions, il est difficile de s'attendre à ce que le citoyen puisse savoir où commencent et où s'arrêtent ses droits. Aussi convient-il de codifier les règles relatives à l'arrestation dans un texte législatif simple, clair, cohérent et exhaustif, qui soit compatible avec les dispositions de la Charte et qui puisse former un guide facile à utiliser dans la pratique. C'est cet ambitieux travail de codification que la Commission s'est efforcée d'accomplir dans le présent rapport[17].

B. La réforme sur le plan du fond

Sans vouloir reprendre dans le détail les commentaires qui suivent les recommandations présentées au chapitre deux du présent rapport, nous jugeons important de présenter ici un exposé sommaire des modifications de fond qu'il conviendrait d'apporter aux règles de droit régissant l'arrestation.

Il est nécessaire avant tout d'étudier la véritable signification du mot «arrestation» et la gamme de situations auxquelles il s'applique. Il ne s'agit pas là d'une simple question théorique : c'est la définition donnée à l'arrestation qui déterminera à quel moment se modifient la situation juridique du citoyen et ses rapports avec l'État. C'est en effet le point où les droits, devoirs et obligations de la personne arrêtée et de celle qui l'arrête subissent une transformation. Suivant les règles actuelles, on peut considérer qu'il y a arrestation lorsqu'il y a eu «contact en vue de la détention», ce qui, pour le profane, semblerait plutôt constituer une simple tentative d'arrestation. On proposera donc une nouvelle définition qui correspondra mieux à l'idée que le commun des mortels se fait de l'arrestation.

Toujours dans le domaine de la définition, on peut s'interroger sur le cas épineux de la personne qui se voit demander de «venir au poste» pour répondre à des questions ou faciliter d'une manière quelconque l'enquête des policiers. Cette personne risque de se sentir obligée de se conformer aux demandes de la police. Mais si l'on considère

17. Voir Commission de réforme du droit du Canada, *Pour une codification du droit pénal* [Étude préliminaire], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1984, p. 24-28.

qu'elle agit alors volontairement, on en conclut habituellement qu'elle n'est pas en état d'arrestation et, partant, ne bénéficie pas des garanties procédurales et constitutionnelles accordées à la personne «arrêtée». Nos recommandations contiennent des dispositions consacrées spécifiquement aux personnes se trouvant dans cette situation ambiguë, de façon qu'elles puissent connaître leurs droits et leurs obligations.

Les dispositions du *Code criminel* autorisant l'arrestation sans mandat sont extrêmement complexes. Elles sont fondées sur la distinction entre les infractions punissables par procédure sommaire et les actes criminels et l'on y énumère diverses circonstances permettant l'arrestation si le délinquant est en fuite, si l'infraction concerne des biens, ou si l'ordre public a été troublé. Dans les recommandations figurant au chapitre deux, nous avons tenté, par souci de clarté, de certitude et de modération, de simplifier les dispositions autorisant l'arrestation sans modifier fondamentalement l'équilibre actuel entre les pouvoirs conférés à la police et les droits individuels. Il s'agissait en fait de proposer des règles législatives qui soient rédigées de façon claire et qui soient facilement applicables dans la pratique, ainsi que des critères permettant aux tribunaux d'apprécier après coup le caractère raisonnable de l'arrestation lorsque la légalité en est contestée.

Le principe de la modération, qui a été appliqué lors de la réforme des dispositions relatives à l'arrestation effectuée au début des années soixante-dix (il s'agit de la *Loi sur la réforme du cautionnement*[18]) est repris dans nos recommandations au regard de l'arrestation sans mandat. Les dispositions de la *Loi sur la réforme du cautionnement* énuméraient toute une série de circonstances dans lesquelles l'arrestation n'est pas permise. Nos recommandations, quant à elles, se fondent plutôt sur une obligation élargie de mise en liberté à la suite de l'arrestation sans mandat. En outre, les mêmes principes, suivant nos recommandations, s'appliqueraient explicitement en matière de délivrance des mandats d'arrestation. Les dispositions actuelles du *Code* permettent la délivrance d'un mandat à la place d'une sommation ou de la confirmation d'une citation à comparaître, lorsqu'il y va de «l'intérêt public». Cette expression vague ne fournit aucun critère précis pour la délivrance des mandats d'arrestation; il est permis de croire que l'attribution de ce pouvoir discrétionnaire contrevient au principe de la primauté du droit et à la notion de modération.

Manifestement, la délivrance d'un mandat d'arrestation constitue une étape importante de la procédure pénale, et pourtant les dispositions régissant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire dans le *Code criminel* actuel ne sont certes pas très détaillées. Nos recommandations visent à ce que les personnes qui délivrent les mandats cherchent véritablement à apprécier, d'une manière consciencieuse, les circonstances de chaque cas, plutôt que d'approuver machinalement les demandes. Suivant ces propositions, en outre, toutes les procédures seraient consignées dans un même dossier, ce qui pourrait faciliter le règlement des litiges portant sur la validité du mandat et de sa délivrance. Il s'agit là aussi d'une préoccupation conforme à la primauté du droit et à la modération souhaitable chez les fonctionnaires de l'État dans une société démocratique. La question de la mise en liberté de la personne arrêtée en vertu d'un mandat se rattache aux règles en matière de cautionnement, c'est-à-dire celles qui régissent la mise en liberté provisoire par voie

18. *Loi sur la réforme du cautionnement*, S.R.C. 1970, chap. 2, (2e Supp.).

judiciaire. Aussi formulerons-nous nos recommandations sur ce sujet dans un document ultérieur qui portera sur les mesures visant à assurer la comparution, la mise en liberté provisoire et la détention avant le procès.

Nos consultations ont fait ressortir l'existence d'un problème important lié aux mandats susceptibles d'être exécutés dans tout le Canada. Ces mandats répondent certes à un objectif louable, mais dans leur forme actuelle, leur fondement législatif paraît douteux. On peut également se poser des questions au sujet de l'arrestation et de la détention de suspects pour des infractions commises dans un autre ressort que celui où a eu lieu l'arrestation. Dans ce domaine, nos recommandations traduisent la volonté d'accorder les règles de droit avec les méthodes modernes, fondées sur l'informatique, que la police utilise pour la tenue des dossiers, tout en préservant l'efficacité et la conformité au principe de la primauté du droit.

Aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*, chacun a le droit d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention. Mais une foule de problèmes subsistent. La jurisprudence de common law précisait ce qui peut constituer un motif suffisant et donnait certaines exceptions à la règle. Cette question est traitée de façon approfondie dans nos recommandations, de même que certains problèmes relatifs à la langue utilisée; il s'agit de donner une formulation plus claire aux règles actuelles et de les améliorer à certains égards.

Les pouvoirs conférés aux policiers en ce qui concerne l'entrée sans mandat dans un lieu privé afin d'y procéder à une arrestation ont fait l'objet de décisions judiciaires récentes et demeurent une sujet de préoccupation pour le public. Nos recommandations constituent un moyen terme qui donnerait aux policiers les pouvoirs dont ils ont besoin pour effectuer des arrestations d'une manière efficace et pour protéger la vie et la sécurité des citoyens, sans les autoriser à entrer sans restriction aucune et sans mandat dans des lieux privés.

IV. Les questions connexes débordant le cadre de ce rapport

Comme nous l'avons dit dans l'introduction, les règles de droit relatives à l'arrestation permettent dans certains cas aux policiers de procéder à des enquêtes ou d'exercer des pouvoirs qui d'une certaine façon découlent de l'arrestation. Citons notamment le recours à la force pour effectuer une arrestation, les fouilles et perquisitions concomitantes de l'arrestation, l'interrogatoire des suspects, la recherche de preuves médico-légales. L'arrestation peut aussi précipiter la mise en mouvement de poursuites pénales et a ainsi une incidence sur un certain nombre de questions touchant la procédure, comme par exemple la détention dont le but ne réside pas dans la comparution du suspect, la délivrance d'une sommation ou d'une citation à comparaître, la mise en liberté provisoire par voie judiciaire et la communication de la preuve. Finalement, l'application des règles régissant l'arrestation découle ordinairement de la commission d'une infraction et il

convient de ce fait, lorsqu'on étudie leur portée, de tenir compte du contexte des règles de fond. La Commission a fait connaître ses conclusions définitives sur un certain nombre de ces questions, dans ses rapports au Parlement. Sur les autres, elle n'a pas encore exprimé son point de vue, ou encore elle l'a fait d'une façon préliminaire dans des documents de travail qui font l'objet de consultations. Il s'agit donc ici de présenter les questions traitées dans des rapports au Parlement ou à l'égard desquelles le travail est en cours, de façon que l'on puisse apprécier d'une manière plus globale les recommandations énoncées dans le chapitre deux en matière d'arrestation.

A. Les recommandations antérieures sur les pouvoirs de la police liés à l'arrestation

La Commission a remis récemment au Parlement des rapports intitulés *L'interrogatoire des suspects*[19], *Les fouilles, les perquisitions et les saisies*[20] et *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne*[21]. Dans les pages qui suivent, nous allons expliquer les liens qui existent entre chacun de ces sujets et nos recommandations relatives à l'arrestation.

(1) L'interrogatoire des suspects

Dans son rapport consacré à l'interrogatoire des suspects, la Commission s'est efforcée de préciser l'application concrète de deux principes, soit le droit de l'accusé de garder le silence, et la nécessité d'enregistrer de façon complète et fidèle toutes les déclarations faites par l'accusé ainsi que les circonstances dans lesquelles elles ont été faites. C'est sur ces principes que reposent les dispositions dont la Commission propose l'adjonction au *Code criminel*, en ce qui concerne l'admissibilité des déclarations obtenues d'un «suspect». Voici comment ce dernier terme y est défini :

> «suspect» s'entend de toute personne qu'un agent de police soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'avoir commis une infraction et malgré la généralité de ce qui précède, notamment de *toute personne qui est arrêtée ou détenue*, de toute personne qui est un prévenu au sens de l'article 448 de la présente Loi, et de toute personne inculpée d'une infraction[22]. [Non en italique dans le texte original]

---

19. Commission de réforme du droit du Canada, *L'interrogatoire des suspects* [Rapport 23], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1984.

20. Commission de réforme du droit du Canada, *Les fouilles, les perquisitions et les saisies* [Rapport 24], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1984.

21. Commission de réforme du droit du Canada, *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne* [Rapport 25], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1985.

22. *Op. cit. supra*, note 19, art. 447.1, p. 13-14.

L'un des aspects importants de la réforme proposée par la Commission au sujet de l'arrestation réside dans son intégration au régime dont elle proposait la mise sur pied en matière d'interrogatoire de suspects. Dans son rapport n° 23, la Commission avait recommandé que l'arrestation soit considérée comme le moment qui détermine la mise en application des règles régissant l'interrogatoire. Citons à cet égard une recommandation énonçant que l'obligation de mettre en garde le suspect avant l'interrogatoire «ne s'applique pas lorsque l'agent de police cache sa qualité et que le suspect n'est pas arrêté ni détenu[23]». Si, par conséquent, les règles régissant l'interrogatoire des suspects s'appliquent dans de nombreuses autres situations, il est évident qu'elles revêtent un caractère obligatoire en cas d'arrestation. On en a tenu compte dans le présent rapport en donnant une définition de l'arrestation et en précisant le moment auquel celle-ci a lieu. On ne trouvera cependant pas ici de recommandations explicites relatives à l'admissibilité des déclarations faites, par exemple, à la suite d'une arrestation illégale, la question ayant été traitée dans le rapport de la Commission consacré à l'interrogatoire des suspects.

(2) Les fouilles concomitantes de l'arrestation

Dans son rapport intitulé *Les fouilles, les perquisitions et les saisies*, la Commission a présenté des recommandations sur la fouille concomitante de l'arrestation. Elle avait rangé ce type de fouille dans la catégorie exceptionnelle des fouilles et perquisitions susceptibles d'être effectuées sans mandat. Voici les principales de ces recommandations[24]:

> 19. (1) L'agent de la paix peut fouiller sans mandat une personne en état d'arrestation si cette fouille constitue une précaution raisonnable dans les circonstances.
>
> (2) L'agent de la paix procédant à la fouille d'une personne en vertu du paragraphe (1) peut également, sans mandat, fouiller les lieux se trouvant à la portée de la personne au moment de l'arrestation.
>
> 20. L'agent de la paix qui fouille une personne en vertu de l'article 19 peut saisir sans mandat, en plus des choses saisissables [il s'agit essentiellement des produits d'une infraction, des preuves de la perpétration d'une infraction et des choses prohibées] :
>
> *a*) toute arme ou autre objet que la personne arrêtée pourrait utiliser pour s'enfuir ou pour mettre en danger la vie ou la sécurité de l'agent de la paix ou d'une tierce personne, ou encore sa propre vie ou sa propre sécurité;
>
> *b*) toute chose nécessaire à l'identification de la personne arrêtée.
>
> 22. L'agent de la paix peut fouiller un véhicule et saisir sans mandat une chose saisissable
>
> *a*) lorsqu'il a arrêté une personne qui a la garde d'un véhicule ou occupe celui-ci, et
>
> *b*) lorsqu'il croit, pour des motifs raisonnables,
>
> (i) qu'une chose saisissable se trouve dans le véhicule, et
>
> (ii) que le délai nécessaire à l'obtention d'un mandat est susceptible d'entraîner la perte ou la destruction de la chose saisissable.

---

23. *Id.*, par. 447.2(3), p. 14.

24. *Op. cit. supra*, note 20, p. 40-44.

Nous avons jugé bon de reproduire le texte de ces recommandations parce qu'elles illustrent de manière frappante un autre cas où l'arrestation déclenche le recours à des techniques d'investigation qui débordent de beaucoup l'arrestation visant exclusivement à garantir la présence de l'accusé à son procès.

Il convient de souligner les restrictions que comportent ces recommandations. En effet, l'arrestation d'une personne ne justifie sa fouille que dans des circonstances bien précises. Ces fouilles peuvent être pratiquées seulement lorsqu'il s'agit d'une précaution raisonnable selon les circonstances et les exemples mentionnés dans les recommandations (éléments de preuve, armes, choses permettant l'identification) correspondent aux règles de common law préexistantes. Or, ces restrictions ont une incidence sur les recommandations faites dans le présent rapport puisque le régime dont nous proposons l'instauration, tout en imposant à la police l'obligation de libérer dès que possible les personnes arrêtées, élargira légèrement la gamme des infractions susceptibles de donner lieu à une arrestation. Il est donc essentiel d'éviter que, par une combinaison fortuite des dispositions proposées en matière d'arrestation, d'une part, et de fouille, de perquisition et de saisie, d'autre part, la fouille se trouve autorisée dans des cas où elle est manifestement inutile. Nous pensons avoir réussi à surmonter cette difficulté. Force est de reconnaître, néanmoins, que si l'objectif premier de l'arrestation, en procédure pénale, consiste à assurer la comparution du prévenu, l'arrestation a traditionnellement servi de fondement aux règles relatives aux fouilles concomitantes.

(3) Les techniques d'investigation policière

Dans son rapport consacré aux techniques d'investigation policière, la Commission a proposé un cadre législatif qui, sans être une codification intégrale, régirait le recours aux techniques d'investigation visant les suspects. Les recommandations faites dans ce rapport découlent du principe fondamental voulant que l'utilisation de ces techniques devrait être subordonnée au consentement du sujet ou à l'obtention d'une ordonnance judiciaire. On a cependant prévu certaines exceptions touchant l'arrestation, dont voici la première :

> [L]es agents de la paix devraient être autorisés à procéder ou à faire procéder à l'application des techniques d'investigation ... désignées ... sans avoir obtenu d'ordonnance judiciaire à cet effet et sans le consentement exprès du sujet, lorsque les conditions suivantes sont réunies :
>
> a) la personne que l'on entend soumettre à l'application de la technique envisagée a été *arrêtée* au sujet d'une *infraction punissable d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus*;
>
> b) l'agent de la paix croit, pour des motifs raisonnables, que le recours à la technique envisagée fournira des éléments de preuve relatifs à *l'infraction pour laquelle le sujet a été arrêté* ...[25] [Non en italique dans le texte original]

25. *Op. cit. supra*, note 21, p. 42.

Une seconde exception est exprimée dans les termes suivants :

> [T]out agent de la paix devrait être autorisé à procéder ou à faire procéder, sans le consentement exprès du sujet, à la prise d'empreintes digitales ou de photographies de ce dernier, dans l'un ou l'autre des cas suivants :
>
> a) si les deux conditions suivantes sont réunies :
>
> (i) *la personne* dont on veut prendre des photographies ou des empreintes digitales a été inculpée d'un acte criminel et *est légalement détenue*, ou a été arrêtée en vertu des dispositions de la *Loi sur l'extradition* ou de la *Loi sur les criminels fugitifs*;
>
> (ii) l'agent de la paix croit, pour des motifs raisonnables, que les formalités en question sont nécessaires pour la détermination de l'identité du sujet ou l'établissement d'une fiche signalétique ...[26] [Non en italique dans le texte original]

En vertu de ces exceptions, les agents de la paix sont autorisés à utiliser les techniques d'investigation visées lorsque la personne a été «arrêtée» ou est «légalement détenue»; la jurisprudence nous enseigne qu'une personne qui a été arrêtée en conformité avec la loi se trouve «légalement détenue» ou «sous garde légale[27]». Ici encore, l'arrestation (dans le premier cas, elle doit être liée à certaines infractions) marque le moment où le recours aux techniques d'investigation devient autorisé. Il s'agit d'une autre preuve que l'arrestation n'a pas pour seul but de garantir la comparution d'un accusé à son procès. Aussi avons-nous tenu compte de ces exceptions en rédigeant les recommandations figurant au chapitre deux.

B. Les travaux en cours dans des domaines ayant une incidence sur l'arrestation

En ce qui concerne les travaux en cours dans des domaines ayant une incidence sur l'arrestation, nous étudierons successivement, par souci de clarté, ceux qui relèvent des règles de fond du droit pénal et ceux qui relèvent de la procédure pénale.

(1) Les règles de fond du droit pénal

La force à laquelle on peut avoir recours au moment d'une arrestation concerne en fait le problème plus général du recours à la force par les personnes autorisées à accomplir les actes nécessaires à l'application de la loi. La Commission a étudié la question dans son document de travail n° 29, intitulé *Partie générale : responsabilité et moyens de défense*[28]. Peut-être faudra-t-il éventuellement modifier légèrement les propositions initiales faites dans ce document, pour tenir compte des problèmes particuliers suscités par l'arrestation, mais il s'agit de questions qui font l'objet de consultations distinctes et qui ne seront donc pas abordées dans le présent rapport.

---

26. *Id.*, p. 44.
27. Voir *R.* c. *Whitfield*, [1970] R.C.S 46.
28. *Op. cit. supra*, note 13, p. 130 et s.

Il en va de même en ce qui concerne la partie du droit pénal consacrée à la définition des infractions spécifiques. Le degré auquel les policiers ou d'autres personnes peuvent porter atteinte à la liberté des citoyens par le moyen de l'arrestation est en partie fonction des conduites qualifiées de «criminelles» par la loi. Or, plusieurs catégories d'infractions, notamment les infractions contre la personne et celles liées à l'ordre public, revêtent une importance toute particulière au regard de nos recommandations en matière d'arrestation. Et cela d'autant plus que nous proposons (voir le chapitre deux) l'abolition du pouvoir d'arrestation en cas de violation de la paix, son imprécision le rendant incompatible avec le principe de la légalité. Il importe cependant que les policiers disposent des pouvoirs nécessaires pour être en mesure d'intervenir lorsque la violation de la paix est imminente. Partant, la définition des infractions contre la personne et des infractions relatives à l'ordre public doit donner aux agents de police des pouvoirs préventifs suffisants pour qu'ils puissent arrêter les malfaiteurs et maintenir l'ordre. Ces questions sont étudiées dans des documents de travail en cours de rédaction, qui seront publiés en temps opportun et feront l'objet de consultations.

(2) La procédure pénale

Un certain nombre de questions importantes relevant de la procédure pénale et étroitement liées à l'arrestation sont actuellement à l'étude à la Commission ou seront examinées dans un avenir plus ou moins rapproché. La première concerne les moyens visant à garantir la comparution des accusés à leur procès, à l'exclusion de l'arrestation. Bien que les sommations et les citations à comparaître donnent de bons résultats et qu'une réforme importante ne soit pas nécessaire à cet égard, il serait néanmoins opportun de simplifier et de clarifier la formulation de ces dispositions ainsi que les modalités de délivrance, pour les rendre compatibles avec nos recommandations en matière d'arrestation. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait de formuler avec plus de simplicité les dispositions du *Code criminel* actuel touchant la mise en liberté des personnes arrêtées en vertu d'un mandat et le cautionnement, ou «mise en liberté provisoire par voie judiciaire», selon l'expression employée depuis l'adoption de la *Loi sur la réforme du cautionnement*. Ces questions seront traitées dans notre document relatif aux mesures visant à assurer la comparution, à la mise en liberté provisoire et à la détention avant le procès, qui doit paraître bientôt.

La Commission s'est attaquée à une tâche bien plus ardue en abordant la réforme des recours offerts en matière de procédure pénale. Nous envisageons à l'heure actuelle la rédaction d'un code de procédure pénale complet, dont une partie serait consacrée aux voies de recours générales disponibles en cas de contravention aux règles régissant les enquêtes. Ces voies de recours pourraient s'appliquer à l'arrestation, aux fouilles, perquisitions et saisies, à l'interrogatoire des suspects et à l'application des techniques d'investigation policière. Cela explique que la Commission ait abordé de diverses manières, dans les rapports au Parlement publiés jusqu'ici, la question des sanctions relatives à l'inobservation des formalités régissant les enquêtes. Dans certains cas, elle a proposé des recours dans les rapports mêmes[29], tandis que d'autres fois elle a préféré

29. *Op. cit. supra*, notes 19 et 21.

attendre, pour faire des recommandations, l'achèvement du document de travail consacré spécifiquement aux recours[30]. Dans le document de travail sur l'arrestation, nous avions étudié d'assez près la question des recours contre les arrestations et détentions illégales[31]. Bien que, dans le présent rapport, l'arrestation et la détention subséquente soient considérées comme illégales si elles contreviennent au régime proposé, nous avons jugé approprié de ne pas faire de recommandations à ce sujet, afin de traiter la question d'une manière globale dans le document de travail consacré aux voies de recours. Dans l'intervalle, les sanctions traditionnelles continueront à s'appliquer, qu'elles relèvent du droit civil, du droit pénal ou du droit administratif.

30. *Op. cit. supra*, note 20, p. 8-9.

31. *Op. cit. supra*, note 4, p. 137-147.

CHAPITRE DEUX

La réforme proposée

I. Introduction

Nous avons parlé brièvement des objets de l'arrestation dans le chapitre premier, mais il est essentiel de revenir sur cette question de façon plus approfondie. À la base des règles régissant l'arrestation se trouve le postulat suivant lequel, en principe, nul ne devrait être arrêté à moins qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il a commis une infraction. Comme il est fondé sur le principe de la légalité, ce postulat paraît inattaquable. On ne saurait trop insister cependant sur le fait que les pouvoirs d'arrestation proposés dans le présent rapport ne pourraient être exercés que lorsqu'il existe des soupçons d'une certaine gravité contre une personne en particulier.

Une fois que l'on a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction, il faut prendre en considération divers éléments pour décider si son arrestation est opportune. Cette décision est liée aux objectifs fondamentaux de l'arrestation, et notamment à la volonté de contraindre l'accusé à se présenter à son procès pour répondre aux charges qui pèsent contre lui. Or, comme la procédure pénale offre d'autres moyens, revêtant un caractère moins attentatoire, pour parvenir à cette fin (soit la délivrance d'une sommation ou d'une citation à comparaître), on doit s'interroger sur la nécessité de mettre la personne sous garde plutôt que de lui envoyer un simple avis, afin de garantir sa présence au procès. Aussi la Commission est-elle d'avis que le mécanisme de l'arrestation peut être utilisé lorsque les autres moyens seraient inefficaces; ce serait le cas, par exemple, si l'on ne connaît pas l'identité de la personne ou le lieu où elle réside, ou si l'on est fondé à croire qu'elle ne se conformera pas à un document lui enjoignant de comparaître devant le tribunal.

L'arrestation peut aussi avoir d'autres objets légitimes une fois établie l'existence de motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction. Ainsi, il est parfois indispensable d'arrêter une personne pour la soumettre à certaines analyses qui ne peuvent être pratiquées sans mettre le sujet sous garde. D'autre part, l'arrestation peut être nécessaire pour la protection des intérêts de la société, en ce qui concerne notamment l'administration de la justice et la sécurité publique. Lorsque l'on craint, par exemple, que l'accusé falsifie des éléments de preuve ou menace des témoins, son arrestation peut être tenue pour justifiée. De même, si l'on est fondé à croire que l'accusé poursuivra ses activités illégales ou mettra de quelque façon la sécurité du public en danger, il est de toute évidence sage, et selon nous conforme à la loi, de le mettre sous garde.

On pourrait être tenté de répartir ces objets de l'arrestation en deux catégories, selon leur importance (objets fondamentaux, objets secondaires) mais en pratique, ce serait impossible. Dans certains cas, par exemple, l'arrestation est totalement inutile pour contraindre l'accusé à comparaître devant le tribunal, mais néanmoins justifiée par la nécessité d'empêcher la continuation d'une infraction criminelle ou la récidive. Aussi avons-nous évité d'établir un ordre de priorité entre les divers objets sur lesquels est fondé le pouvoir d'arrestation. Il faut veiller tout particulièrement à ne pas confondre les objets de l'arrestation avec ceux de la mise en liberté sous caution. En effet, cette dernière procédure est fondée sur des objectifs différents. Comme le montrent les dispositions actuelles du *Code criminel*, c'est *avant tout* pour garantir la présence du prévenu à son procès que l'on peut refuser de le libérer sous caution. En revanche, la décision initiale de mettre une personne sous garde est toujours fondée en premier lieu sur les circonstances particulières qui se présentent à la personne effectuant l'arrestation.

On pourrait estimer opportun d'exiger que nulle arrestation ne soit effectuée à moins qu'elle réponde manifestement à l'un des objets décrits ci-dessus. En théorie, bien sûr, il serait souhaitable d'obliger ceux qui ont des motifs raisonnables de croire qu'une infraction criminelle a été commise à tenir compte de ces objets *avant* de procéder à une arrestation. Mais en pratique, celui qui envisage une arrestation sans mandat pour des motifs raisonnables n'a habituellement pas le temps de se demander si, dans les circonstances, cette arrestation contribuera véritablement à la réalisation des objets sur lesquels elle devrait être fondée. Bien souvent, l'urgence de la situation l'empêchera en effet de réfléchir à ces questions avant d'agir. Ce serait donc une erreur de faire dépendre l'exercice du pouvoir d'arrestation d'une décision *antérieure* quant à sa nécessité au regard des objets en question. Car dans les faits, il faudrait alors mettre des personnes sous garde pendant que l'on tente d'apprécier l'opportunité de leur arrestation. C'est d'ailleurs cette solution artificielle, adoptée dans les dispositions actuelles, que nous avons tenté d'éviter. Lorsque, par ailleurs, les policiers cherchent à obtenir un mandat d'arrestation, nous estimons raisonnable de les obliger à démontrer au préalable la nécessité de la mise sous garde d'une personne.

Cette conception de l'arrestation sans mandat, nous en sommes bien conscients, laisse en dernière analyse de très vastes pouvoirs discrétionnaires à la personne qui doit décider s'il est opportun de détenir ou de mettre sous garde l'individu qu'elle soupçonne pour des motifs raisonnables d'avoir commis une infraction criminelle. La Commission est toutefois d'avis qu'il vaut mieux reconnaître les réalités du travail des policiers tout en veillant à ce que les personnes mises sous garde soient informées de leurs droits et obligations, que d'accepter les défauts évidents des règles actuelles. D'ailleurs, afin de contrebalancer les vastes pouvoirs discrétionnaires conférés en matière d'arrestation sans mandat, nous y avons joint l'obligation de libérer sur-le-champ la personne arrêtée si sa détention n'est pas justifiée au regard des objectifs dont il est question ci-dessus.

En présentant nos recommandations dans le présent chapitre, nous distinguons les «recommandations principales» et les «recommandations corrélatives». Les recommandations principales décrivent en des termes concrets l'ensemble des règles que nous proposons en matière d'arrestation. Dans la mesure du possible, elles sont rédigées dans une langue qui devrait permettre aux rédacteurs législatifs de les incorporer au *Code criminel* actuel. Comme cette opération pourrait avoir lieu avant que nous terminions la

rédaction de notre code de procédure pénale, nous ajoutons au présent rapport une série de «recommandations corrélatives» énumérant les dispositions du *Code criminel* actuel qu'il conviendrait d'abroger ou de modifier pour les rendre compatibles avec le régime d'arrestation proposé.

II. Les recommandations principales

Les dispositions formant le régime proposé en matière d'arrestation sont réparties en six titres qui comprennent parfois une seule recommandation, parfois plusieurs : A. La définition de l'arrestation; B. L'arrestation sans mandat; C. Le mandat d'arrestation et le télémandat; D. Les renseignements à fournir à la personne arrêtée; E. L'entrée dans un lieu pour effectuer une arrestation; et F. L'arrestation illégale.

A. La définition de l'arrestation

RECOMMANDATION

1. (1) L'arrestation d'une personne survient :

a) lorsque la personne se soumet à la garde de celui qui le lui dit; ou

b) lorsqu'elle est mise physiquement sous garde.

(2) La personne à qui un agent de la paix demande de demeurer avec lui ou de le suivre volontairement :

a) peut refuser d'obtempérer à moins d'être en état d'arrestation aux termes du paragraphe (1) ou d'avoir en vertu de la loi l'obligation de demeurer avec l'agent de la paix ou de le suivre;

b) doit être informée des droits et obligations dont il est question à l'alinéa a).

Commentaire

Il convient, d'après nous, de donner une définition concrète de l'arrestation et de la distinguer des circonstances qui s'en rapprochent, afin que les agents de la paix, les suspects et les citoyens en général comprennent clairement leurs droits et obligations. Il faut donc établir une description légale des circonstances factuelles constitutives de l'arrestation en procédure pénale, afin de préciser le moment exact où elle se produit. À partir de cet instant, les relations entre l'État et l'individu se modifient, le suspect perd le droit de résister à ce qui constituerait normalement des voies de fait, il a le droit d'être informé des motifs de son arrestation, le droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat

et d'être informé de ce droit. Par ailleurs, certaines situations éventuellement ambiguës doivent absolument être clarifiées, notamment celle où la police «invite» une personne, sans la mettre en état d'arrestation, à «venir au poste» pour faire progresser une enquête.

D'après la définition donnée au paragraphe (1) de la recommandation, l'arrestation peut se présenter sous deux formes : une personne accepte d'être mise sous garde pour se conformer à un ordre ou à une demande à cet effet, ou elle est mise physiquement en état d'arrestation. Cette solution s'écarte légèrement de celle que l'on trouve dans la jurisprudence actuelle, selon laquelle il y a arrestation lorsque l'on dit à la personne visée qu'on l'arrête et qu'elle consent à son arrestation, ou encore lorsque l'on «touche concrètement le corps d'une personne en vue de sa détention». On voit donc que l'arrestation peut être effectuée par un simple contact, ce qui peut donner lieu à cette situation bizarre où un suspect, sans avoir jamais consenti à son arrestation et sans avoir été physiquement détenu, peut néanmoins être déclaré coupable de s'être échappé d'une garde légale[32]. Selon nous, la définition légale de l'arrestation devrait correspondre à la perception du citoyen ordinaire, et donc comporter l'idée de contrainte et non d'un simple contact physique. En cas de litige, bien sûr, la question de savoir si une personne s'est ou non effectivement soumise à l'arrestation ou si elle a ou non été mise physiquement sous garde, sera considérée comme une question de fait devant être tranchée par le juge ou le jury suivant la preuve disponible.

Le paragraphe (2) concerne quant à lui la situation ambiguë de la personne qui, sans avoir été arrêtée, participe à l'enquête relative à une infraction. L'alinéa (2)a) reprend tout simplement la règle actuellement en vigueur, qui découle du common law et de textes législatifs imposant des obligations particulières. On a toujours considéré, en common law, que chacun était libre de vaquer à ses occupations sans aucune restriction, sauf s'il est arrêté. Des textes législatifs sont toutefois venus restreindre progressivement l'application de ce principe; pensons aux dispositions sur l'alcootest, aux lois provinciales sur la sécurité routière et autres textes de même nature qui, expressément ou implicitement, imposent aux citoyens l'obligation de demeurer avec des agents de la paix ou de les suivre, pour des buts bien précis.

L'alinéa (2)b) énonce une règle nouvelle en vertu de laquelle les agents de la paix cherchant à obtenir l'assistance volontaire d'un citoyen seraient tenus d'informer celui-ci de ses droits et obligations. Au cours des consultations, on a exprimé l'opinion que cela reviendrait à inciter les gens à refuser d'aider les agents de police dans leurs enquêtes sur des infractions, ce que l'on considère comme un devoir civique, alors que de nombreux citoyens sont tout disposés à collaborer volontairement. Mais de l'avis de la Commission, les citoyens désireux d'aider les policiers ne seront pas dissuadés de le faire simplement parce qu'on leur rappelle qu'il s'agit d'une aide volontaire. C'est à la personne investie du pouvoir d'arrestation qu'il incombe de dire clairement s'il s'agit ou non d'une arrestation.

En pratique, les alinéas (2)a) et (2)b), considérés comme un tout, auront pour effet d'obliger les agents de la paix soit à effectuer une arrestation parce qu'ils ont des motifs

32. *R.* c. *Whitfield*, *supra*, note 27.

raisonnables de le faire, comme le prévoit la recommandation 2(1), soit de dire clairement qu'il ne s'agit pas d'une arrestation. Ainsi, les citoyens seront informés des motifs de leur arrestation et de leur droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat, sauront que la loi les oblige à demeurer avec l'agent de la paix ou à le suivre, ou encore seront informés que leur coopération est absolument volontaire. Tant que la personne n'est pas arrêtée ou détenue, il ne serait pas nécessaire de lui dire les raisons pour lesquelles on lui demande de demeurer avec l'agent ou de le suivre, ni de l'informer de son droit à l'assistance d'un avocat. En revanche, les agents de la paix seraient tenus de se conformer aux formalités que nous proposons[33] en ce qui concerne les renseignements à fournir au moment de l'arrestation et auraient l'obligation de divulguer leurs motifs, lorsqu'une personne dont la participation était à l'origine considérée comme volontaire, devient par la suite un suspect[34]. Ainsi, les dispositions de l'article 10 de la Charte et les exigences relatives aux renseignements à fournir en cas d'arrestation s'appliqueraient à partir du moment où il existe des soupçons suffisants à l'égard d'une personne.

À notre avis, ces propositions relatives à la définition de l'arrestation sont conformes à la fois au principe de la primauté du droit et à celui de la modération. Les pouvoirs discrétionnaires conférés au représentant de l'État sont définis avec clarté, dans des dispositions facilement applicables dans la pratique.

B. L'arrestation sans mandat

(1) Les pouvoirs conférés aux agents de la paix

RECOMMANDATION

2. (1) Un agent de la paix peut arrêter sans mandat une personne :

a) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis ou commet actuellement une infraction criminelle;

b) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle est sur le point de commettre une infraction criminelle susceptible de causer des blessures à autrui ou des dommages matériels;

c) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle est l'objet d'un mandat exécutoire dans la circonscription territoriale où elle se trouve.

(2) Après une arrestation effectuée en vertu de la présente recommandation ou de la recommandation 3, l'agent de la paix qui a la garde de la personne arrêtée la relâche dès que possible, à moins d'avoir des motifs raisonnables de croire qu'il est nécessaire d'en prolonger la garde :

a) pour garantir sa comparution devant le tribunal;

---

33. Voir *infra*, recommandation 7.

34. Selon la définition donnée à ce terme dans le rapport sur l'interrogatoire des suspects. Voir *op. cit. supra*, note 19.

b) pour établir son identité;

c) pour l'application de techniques d'investigation autorisées par la loi;

d) pour empêcher toute entrave à l'administration de la justice;

e) pour empêcher la continuation ou la répétition d'une infraction criminelle;

f) pour la protection ou la sécurité du public.

Commentaire

Cette recommandation a une incidence considérable sur bien d'autres parties du présent rapport, parce qu'elle confère aux agents de la paix un pouvoir d'arrestation sans mandat, c'est-à-dire sans autorisation judiciaire préalable de l'atteinte à la liberté d'un citoyen donné ni aucun autre contrôle de nature administrative. Nous avons cherché à instituer un pouvoir d'arrestation relatif aux infractions criminelles qui soit étendu, défini dans des termes simples et clairs, et accompagné d'une obligation d'élargissement immédiat à moins de circonstances bien définies. Notre solution diffère de celle retenue dans la *Loi sur la réforme du cautionnement* et consacrée par l'article 450 du *Code criminel* actuel. Ces dispositions confèrent aux agents de la paix des pouvoirs d'arrestation importants et de nature discrétionnaire à l'égard de la plupart des actes criminels, tout en interdisant l'arrestation dans le cas d'infractions moins graves, lorsque l'agent de la paix «a des motifs raisonnables et probables de croire que l'intérêt public ... peut être sauvegardé sans arrêter la personne[35]». En pratique toutefois, comme nous l'avons appris lors des consultations, les personnes soupçonnées d'infractions sont détenues pendant des périodes indéterminées (dans les voitures de police, au poste ou ailleurs) pendant que l'on cherche à décider si l'on peut se dispenser de l'arrestation au regard de l'«intérêt public». Or, il s'agit là, d'après nous, de véritables arrestations et partant, ces personnes devraient se voir accorder les droits qui en découlent, à moins qu'on leur dise, suivant la recommandation 1(2)b), que rien ne les oblige à demeurer avec l'agent de la paix ou à le suivre.

D'après nous, le paragraphe (1) de cette recommandation autorise l'arrestation sans mandat dans des termes simples, directs et facilement compréhensibles. Le paragraphe (2), qui impose l'obligation de relâcher les personnes arrêtées dès que possible à moins que leur détention ne soit justifiée pour l'une des raisons énumérées, détermine les pouvoirs conférés à l'agent de la paix en matière de garde prolongée. Ces dispositions renforcent à notre avis la primauté du droit tout en étant conformes au principe de la modération. Elles devraient permettre aux policiers d'arrêter des suspects lorsqu'ils effectuent des enquêtes sur des infractions criminelles, tout en protégeant les citoyens contre la mise sous garde prolongée ou inutile.

---

35. *Code criminel*, alinéa 450(2)*d*). Toutes les références au *Code* renvoient à S.R.C. 1970, chap. C-34, modifié.

Les premiers mots du paragraphe (1) sont très importants. On énonce que l'agent de la paix *peut* procéder à une arrestation sans mandat, ce qui signifie, comme nous l'avons mentionné, qu'il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire et non d'un devoir. L'agent a donc la possibilité de recourir, selon les circonstances, à la sommation, à la citation à comparaître ou à l'arrestation avec mandat plutôt qu'à l'arrestation immédiate en vue de garantir la comparution du prévenu devant le tribunal.

L'alinéa (1)a) précise ensuite les circonstances déterminant l'exercice de ce pouvoir au regard de trois éléments, soit (i) le type d'infraction, (ii) les motifs de l'agent de la paix et (iii) le moment de la perpétration de l'infraction. En ce qui concerne tout d'abord le type d'infraction, la disposition proposée permettrait aux agents de la paix de procéder à l'arrestation sans mandat pour des «infractions criminelles», terme qui vise à la fois les actes criminels et les infractions punissables par procédure sommaire. Nous croyons en effet que les distinctions faites dans le texte actuel entre les actes criminels et les infractions punissables par procédure sommaire, même si elles sont sans doute comprises par les agents de la paix, ne veulent pas dire grand-chose pour le public en général. Aussi proposons-nous leur disparition en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs d'arrestation.

Aux termes de notre recommandation, l'agent de la paix est autorisé à effectuer une arrestation seulement s'il a des «motifs raisonnables». Or dans le *Code criminel*, on utilise l'expression «motifs raisonnables et probables». L'important, dans un cas comme dans l'autre, c'est que l'emploi du terme «raisonnable» dans ce contexte implique — comme le reconnaît la jurisprudence — l'application d'un critère *objectif* pour apprécier la conduite de la personne procédant à l'arrestation. Il ne suffit pas en effet que cette dernière ait pensé sincèrement avoir des motifs suffisants pour ce faire; les circonstances doivent être telles que, selon le juge ou le jury, toute personne raisonnable aurait également estimé avoir de tels motifs. Les personnes consultées n'étaient pas toutes d'accord sur l'opportunité d'ajouter les termes «et probables» à la notion de motifs raisonnables. Pour certains, l'expression «motifs raisonnables et probables» exige une plus grande certitude que l'expression «motifs raisonnables»; on craint fortement que l'utilisation de la seconde amène les agents de la paix et les tribunaux à se contenter d'une certitude moins grande qu'à l'heure actuelle, en matière d'arrestation[36]. Tout bien pesé, nous sommes cependant convaincus que, le terme plus simple «motifs raisonnables» exprimant parfaitement le critère objectif de la règle déjà en vigueur, le mot «probables» est superflu et peut donc être abandonné.

Par les mots «a commis ou commet actuellement», l'alinéa (1)a) attribue aux agents de la paix le pouvoir de procéder à des arrestations sans mandat pour des infractions déjà commises ou en cours de perpétration, lorsque les motifs raisonnables requis existent. Contrairement aux dispositions actuelles, qui n'autorisent l'arrestation pour des infractions punissables par procédure sommaire que si l'on trouve la personne «apparemment»

36. On a cité à ce sujet le récent arrêt *Hunter* c. *Southam*, [1984] 2 S.C.R. 145, où la Cour suprême du Canada a déclaré inopérants les articles de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* autorisant la délivrance de mandats de perquisition, pour le motif que selon le critère de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les mandats ne peuvent être délivrés que pour «des motifs raisonnables et probables».

en train de commettre l'infraction, la formulation proposée viserait aussi les infractions punissables par procédure sommaire et déjà commises. Cette extension du pouvoir d'arrestation est à notre sens justifiée étant donné d'une part le faible nombre de véritables infractions punissables par procédure sommaire dans le *Code criminel*, et d'autre part l'obligation rigoureuse de libération immédiate énoncée au paragraphe (2) de la recommandation[37].

Suivant l'alinéa (1)b), les arrestations sans mandat seraient autorisées lorsque l'agent de police a des motifs raisonnables de croire qu'une personne est «sur le point» de commettre une infraction susceptible de causer des blessures à autrui ou des dommages matériels. L'attribution de ce pouvoir a également soulevé une certaine controverse lors des consultations. À strictement parler, son exercice peut sembler incompatible avec l'un des principaux objets de l'arrestation, soit la comparution du prévenu devant le tribunal : en effet, si l'intervention de la police est couronnée de succès, aucune infraction ne sera commise. La Commission estime cependant que l'attribution de fonctions préventives aux agents de la paix est opportune dans des circonstances bien précises, par exemple lorsqu'il s'agit d'empêcher des blessures ou des dommages matériels. Deux remarques s'imposent à ce sujet. En premier lieu, l'incompatibilité apparente entre le fondement du pouvoir d'arrestation et son exercice lorsqu'une infraction est sur le point d'être commise s'estompe en pratique quand on pense que la tentative criminelle constitue un crime[38]. Nous proposons simplement un pouvoir d'arrestation restreint à l'égard des tentatives d'infraction, sans entrer dans tout le détail des règles du droit pénal régissant cette question. En second lieu, le maintien du pouvoir d'arrêter une personne «sur le point de commettre» une infraction grave est intimement lié à notre recommandation 13, relative à l'abolition du pouvoir d'arrestation pour les atteintes à l'ordre public réelles ou appréhendées.

Au premier abord, l'alinéa (1)c) de cette recommandation, qui autorise l'arrestation sans mandat lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire qu'un mandat est exécutoire, pourrait sembler contradictoire. Pourquoi l'agent qui procède à l'arrestation n'aurait-il pas le mandat sur lui? C'est que dans la pratique, les policiers n'ont habituellement pas le temps de se procurer le mandat lorsqu'ils tombent sur un suspect pendant une patrouille ou un simple contrôle routier. C'est particulièrement le cas lorsque, pour des motifs de sécurité et par respect pour la liberté individuelle, un seul original du mandat est délivré et que les agents de police sont informés de son existence par la consultation du «CIPC», le système d'information national et informatisé de la police. Dans certaines situations, l'existence du mandat devient donc la confirmation judiciaire qu'il existe des motifs raisonnables d'arrêter une personne donnée, même si l'agent de la paix qui procède à l'arrestation n'a pas nécessairement lui-même de tels motifs. Du reste, la nécessité de cette disposition découle également du fait que nous proposions le maintien des mandats exécutoires dans tout le Canada. L'aspect territorial de cette forme d'autorisation des arrestations sans mandat par des agents de la paix sera discuté ci-dessous, dans le cadre de la recommandation 6.

---

37. C'est un domaine où nous avons des réserves quant à l'opportunité de rendre nos dispositions sur l'arrestation applicables aux infractions fédérales ne relevant pas du *Code criminel* et aux infractions provinciales.

38. *Code criminel*, art. 24.

Tandis que le paragraphe (1) de la recommandation 2 confère aux agents de la paix un pouvoir d'arrestation formulé de manière simple mais complète, l'obligation de relâcher la personne arrêtée dès que possible, énoncée au paragraphe (2), est le reflet des objectifs fondamentaux de l'arrestation. Il est extrêmement important de souligner que tout manquement à cette obligation serait en pratique visé par les dispositions de la Charte et du *Code criminel* obligeant les autorités à conduire la personne arrêtée devant un juge de paix en vue d'une libération sous caution ou d'une audience sur la mise en liberté provisoire par voie judiciaire, lorsqu'elle n'est pas relâchée par la police. À l'heure actuelle, le délai limite normal est de vingt-quatre heures. Nos recommandations ne visent pas à modifier les règles en vigueur à cet égard, car aucun changement ne sera recommandé avant l'achèvement de nos travaux sur les moyens de garantir la comparution, la mise en liberté provisoire et la détention avant le procès.

En vertu du paragraphe (2), la détention prolongée d'une personne arrêtée peut être justifiée lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire qu'il y a lieu de l'ordonner pour garantir sa comparution devant le tribunal, pour établir son identité, pour appliquer des techniques d'investigation, pour empêcher toute atteinte à l'administration de la justice, pour empêcher la continuation ou la répétition d'une infraction ou en vue de la protection du public. Ces exceptions à l'obligation de libération immédiate s'appliquent à toutes les infractions criminelles et sont conformes aux objets de l'arrestation.

Il serait sans doute superflu de donner des explications au sujet des dispositions permettant de prolonger la détention de la personne dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elle ne comparaîtra pas volontairement devant le tribunal malgré la remise d'une sommation ou d'une citation à comparaître. De même, il est de toute évidence impossible de signifier une sommation ou une citation à comparaître à une personne dont on ignore l'identité et notamment le lieu de résidence. En revanche, la question des motifs raisonnables de croire que la détention prolongée d'une personne s'impose en vue de l'utilisation de techniques d'investigation autorisées par la loi risque peut-être de soulever une certaine controverse. Le problème ne se pose pas directement à l'heure actuelle puisque, dans le cas des infractions graves, le droit d'arrêter une personne pour des motifs raisonnables n'est l'objet d'aucune restriction et que rien n'oblige à la relâcher. Ainsi, la jurisprudence a reconnu à la police le pouvoir de recourir à des techniques d'investigation «raisonnables» jusqu'à l'audience sur la mise en liberté sous caution[39], et même ultérieurement, dans certains cas[40]. On voit donc que si les règles actuelles n'autorisent pas explicitement l'arrestation en vue de l'application de techniques d'enquête, elles permettent néanmoins l'utilisation de celles-ci à l'égard d'une personne arrêtée. Dans son rapport n° 25 sur les techniques d'investigation scientifiques, dont il est question au chapitre premier, la Commission a proposé l'adoption de certaines dispositions législatives dans ce domaine. À son avis, il convient de consacrer explicitement la légitimité du recours aux techniques en question, en formulant des exceptions à la règle proposée touchant l'obligation de relâcher dès que possible les personnes arrêtées. Toujours dans le même domaine, deux autres questions appellent des commentaires. Premièrement, la détention ne serait permise aux termes de notre recommandation que

39. *Dallison* v. *Caffery*, [1964] 2 All E.R. 610 (C.A.).

40. *R.* v. *Precourt*, (1976) 36 C.R.N.S. 150 (C.A. Ont.).

pour l'application des techniques autorisées par un texte de loi et non de toutes celles autorisées par le common law. Deuxièmement, il est bien entendu que cette exception à l'obligation de relâcher la personne arrêtée ne signifie pas que la détention devrait être autorisée lorsque son *unique* but réside dans l'interrogatoire d'un suspect : le droit au silence doit être respecté. En revanche, nous reconnaissons que le suspect détenu pour des fins qui correspondent aux autres exceptions énumérées pourrait très bien être interrogé suivant les règles exposées dans le rapport n° 23 de la Commission intitulé *L'interrogatoire des suspects*, dont nous avons parlé au chapitre premier.

Quant à l'exception relative à la nécessité d'empêcher les atteintes à l'administration de la justice, elle se fonde sur les motifs suivants. Nous voulons avant tout prévenir les tentatives visant à détruire des pièces à conviction ou à suborner des témoins. Nous avons toutefois choisi une formulation plus large, susceptible d'embrasser d'autres formes d'atteinte à l'administration de la justice, sans recourir au critère très vague de l'«intérêt public» employé aux paragraphes 450(2) et 455.3(4) du *Code criminel* actuel. De la même façon, avec l'exception fondée sur la nécessité de garantir la protection ou la sécurité du public, nous avons voulu dépasser le critère touchant la continuation ou la répétition d'une infraction (qui forme au demeurant une autre exception); il s'agissait d'élargir la protection en évitant cependant de recourir au critère de l'«intérêt public», beaucoup trop vague. Il pourrait arriver, par exemple, que la mise en liberté d'un suspect risque de susciter des désordres susceptibles de mettre en danger sa vie ou celle d'autres personnes. Dans de telles circonstances, il peut s'avérer opportun, pour garantir la protection ou la sécurité du public, de soustraire les policiers à l'obligation de mise en liberté immédiate.

(2) Les pouvoirs conférés aux particuliers

RECOMMANDATION

3. (1) Sous réserve du paragraphe (3), quiconque peut arrêter sans mandat :

a) une personne dont il croit pour des motifs raisonnables qu'elle commet actuellement ou vient tout juste de commettre une infraction criminelle;

b) une personne qu'un agent de la paix lui a dit d'arrêter.

(2) Quiconque, n'étant pas un agent de la paix, arrête une personne en vertu de la présente recommandation doit la livrer dès que possible à un agent de la paix.

(3) Nul ne peut effectuer une arrestation en vertu de la présente recommandation si un agent de la paix présent sur les lieux a décidé qu'aucune personne ne devait être arrêtée au sujet de l'infraction criminelle en question, et qu'il a annoncé sa décision.

Commentaire

Convient-il, dans les sociétés modernes, d'autoriser les simples citoyens à procéder à des arrestations, ou au contraire ce pouvoir devrait-il être confié exclusivement à la police? La question ne fait pas l'unanimité. Pour sa part, la Commission estime que les simples citoyens devraient continuer d'avoir le droit d'effectuer des arrestations. Ce pouvoir constitue dans une certaine mesure un vestige de l'ancienne notion de clameur publique, qui se présente sous sa forme moderne à l'article 449 du *Code criminel*. En préconisant son maintien, nous devons bien sûr veiller à ce que les conditions de son exercice soient clairement définies en conformité du principe de la primauté du droit, des dispositions de la Charte et de la notion de modération. Nous expliquerons donc brièvement les circonstances dans lesquelles un simple citoyen peut procéder à une arrestation et les obligations qui lui incombent par la suite.

Le paragraphe (1) de la recommandation conférerait à chacun le pouvoir discrétionnaire («peut») d'effectuer une arrestation sans mandat relativement à des infractions venant d'être commises ou sur la demande d'un agent de la paix. L'article 449 du *Code criminel* permet actuellement à toute personne d'arrêter sans mandat «un individu qu'elle trouve en train de commettre un acte criminel» ou à l'égard duquel elle a des «motifs raisonnables et probables» de croire qu'il a commis une infraction criminelle. Les circonstances dans lesquelles une arrestation peut avoir lieu diffèrent selon les catégories d'infraction, le fait que la personne soit en fuite et poursuivie, ou la propriété des biens. Le législateur, en élaborant ces règles inutilement complexes, n'a pas tenu compte du fait que, à l'exception peut-être des agents de sécurité, les citoyens sont normalement incapables de comprendre toutes les subtilités de la procédure pénale et, lorsqu'ils effectuent une arrestation, ne connaissent très probablement pas la formulation exacte des dispositions pertinentes. Nous croyons que la règle proposée protège correctement le citoyen qui agit de bonne foi dans une situation d'urgence, sans favoriser inutilement les affrontements entre simples citoyens.

Aux termes de l'alinéa (1)a), le citoyen peut effectuer une arrestation pour des motifs raisonnables; il est donc protégé si, ce faisant, il commet de bonne foi une erreur qui aurait sans doute été commise par toute personne raisonnable dans la même situation. En outre, l'arrestation est permise lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire qu'une personne commet actuellement ou vient tout juste de commettre une infraction criminelle. Comme nous l'avons déjà dit, le terme «infraction criminelle» vise à la fois les actes criminels et les infractions punissables par procédure sommaire, ce qui simplifie les règles actuellement en vigueur. Enfin, la disposition proposée autoriserait les simples citoyens à procéder à une arrestation pour des infractions qui sont en train d'être commises ou viennent juste de l'être. Car si, d'une part, nous souhaitons autoriser les actions raisonnables accomplies par de simples citoyens témoins d'une infraction, nous entendons d'autre part inciter les gens à porter plainte à la police ou à présenter une dénonciation lorsque l'infraction a été commise il y a un certain temps.

L'alinéa (1)b) de cette recommandation correspond aux règles actuelles en matière d'arrestation, en vertu desquelles les citoyens ont l'obligation d'assister les agents de la

paix dans l'exécution de leurs fonctions. Rappelons à cet égard la teneur de l'alinéa 118*b*) du *Code criminel* : est coupable d'une infraction «quiconque omet, sans excuse raisonnable, de prêter main-forte à un fonctionnaire public ou à un agent de la paix qui exécute son devoir en arrêtant quelqu'un ou en préservant la paix, après un avis raisonnable portant qu'il est requis de le faire». La disposition proposée, qui autorise le simple citoyen à effectuer une arrestation sur la demande d'un agent de la paix, est en vérité le pendant de l'obligation découlant de l'alinéa 118*b*). En toute logique, l'agent serait responsable de toute action répréhensible accomplie sur sa demande par un simple citoyen.

Le principe de la modération s'exprime non seulement par le nombre relativement restreint de circonstances justifiant l'arrestation par un citoyen, mais aussi par les obligations imposées à ceux qui ont la garde de la personne arrêtée. Celles-ci sont énoncées au paragraphe (2) de cette recommandation, ainsi que dans la recommandation 2(2), déjà commentée. Le simple citoyen a le devoir de livrer dès que possible à un agent de la paix la personne qu'il arrête. C'est tout simplement une nouvelle formulation de la règle en vigueur. Quant à l'agent de la paix, il a alors l'obligation de relâcher le plus tôt possible la personne arrêtée, sous réserve des diverses exceptions figurant à la recommandation 2(2) au sujet des arrestations sans mandat. À ces prescriptions visant les simples citoyens et les agents de la paix viennent bien sûr s'ajouter les dispositions de la recommandation 7 relatives aux renseignements à donner à la personne arrêtée, qui distinguent l'arrestation par les simples citoyens et l'arrestation par les agents de la paix et les agents de sécurité.

Le paragraphe (3) énonce clairement que les citoyens doivent obéir à la volonté du policier qui est sur les lieux et décide de ne pas procéder à une arrestation. D'après nous, les agents de police ont la compétence voulue pour apprécier l'opportunité de l'arrestation, et leur jugement devrait l'emporter sur celui des simples citoyens, parfois trop zélés.

Nous avons déjà fait allusion aux arrestations effectuées par des agents de sécurité privés. C'est une question importante, qu'il convient d'étudier de plus près. Les paragraphes qui précèdent ont pu laisser au lecteur l'impression que le cas type est pour nous celui où un particulier procède à une arrestation dans une situation d'urgence. Pourtant, la Commission sait très bien que l'immense majorité des arrestations faites par des «simples citoyens» sont en réalité attribuables à des agents de sécurité professionnels. Des recherches ont montré que cette industrie connaît une croissance plus rapide que les forces de police officielles; la présence d'agents de sécurité est maintenant chose courante, au Canada, dans les centres commerciaux, les établissements industriels et les immeubles d'habitation. Ce secteur est réglementé par la législation provinciale, et il faut dire que la formation de ces personnes est d'une qualité extrêmement variable. Aussi la Commission juge-t-elle préférable que les arrestations effectuées par des agents de sécurité soient régies par les mêmes règles que les arrestations effectuées par de simples citoyens : restrictions quant aux infractions susceptibles d'entraîner une arrestation et remise immédiate des personnes arrêtées à un agent de la paix. Par ailleurs, sur le plan des renseignements devant être fournis en vertu de la recommandation 7, nous croyons que les exigences s'appliquant aux agents de la paix devraient aussi viser les personnes dont l'une des fonctions habituelles consiste dans l'application de la loi.

C. Le mandat d'arrestation et le télémandat

Nos recommandations en matière de mandats d'arrestation se répartissent en trois titres : les motifs justifiant la délivrance, les modalités de la délivrance et les limites territoriales du mandat d'arrestation. Chacun sera traité successivement dans les pages qui suivent.

(1) Les motifs justifiant la délivrance

RECOMMANDATION

4. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et de la recommandation 5, le juge de paix qui a des motifs raisonnables de croire que la personne nommée dans une dénonciation a commis l'infraction criminelle dont il y est question, peut délivrer un mandat d'arrestation pour garantir la comparution du prévenu.

(2) La présente recommandation n'autorise le juge de paix à délivrer un mandat d'arrestation que s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il est nécessaire de le faire :

a) pour garantir la comparution du prévenu devant le tribunal;

b) pour l'application de techniques d'investigation autorisées par la loi;

c) pour empêcher toute entrave à l'administration de la justice;

d) pour empêcher la continuation ou la répétition d'une infraction criminelle;

e) pour garantir la protection ou la sécurité du public.

(3) Le mandat d'arrestation doit être conforme au formulaire A (qui figure en annexe au présent rapport).

Commentaire

Cette recommandation concerne en premier lieu la délivrance de documents visant à garantir la comparution du prévenu, et en second lieu les circonstances dans lesquelles le juge de paix peut délivrer un mandat d'arrestation ou un télémandat au lieu de confirmer une citation ou de délivrer une sommation. Conformément à la pratique actuelle, la dénonciation serait la première étape officielle des poursuites pénales, le recours à la citation à comparaître et à la sommation demeurant un moyen de garantir la comparution du prévenu, en plus de l'arrestation. Comme nous l'avons souligné au chapitre premier, c'est dans un prochain rapport que nous ferons nos recommandations finales sur cette question. Précisons ici que le présent rapport porte sur la délivrance du *document initial* visant à garantir la comparution du prévenu. Nous y étudions donc la question des

rapports entre les mandats d'arrestation et autres avis écrits relatifs aux procédures pénales. Ne sont pas abordés les mandats d'arrestation délivrés par le tribunal lorsque le prévenu, contrevenant aux dispositions d'une citation à comparaître, d'une sommation ou d'une ordonnance de mise en liberté provisoire par voie judiciaire, ne se présente pas en cour à la date fixée.

Le paragraphe (1) de cette recommandation confère au juge de paix le pouvoir discrétionnaire («peut») de délivrer un mandat lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne désignée dans la dénonciation a commis l'infraction dont il y est question. Comme pour les pouvoirs d'arrestation sans mandat conférés aux agents de la paix, c'est le critère des motifs raisonnables qui est retenu. Il nous est impossible de proposer un critère moins rigoureux, ne fût-ce qu'en raison du principe de la primauté du droit et des dispositions de la Charte relatives à l'arrestation et à la détention arbitraires. Comme la remise d'une dénonciation et la demande d'un mandat ne sont assimilables ni à une enquête préliminaire ni à un procès, il nous semblerait également inopportun d'utiliser un critère plus sévère. L'emploi des termes «a commis l'infraction criminelle» est également conforme au principe de la légalité et aux dispositions de la Charte protégeant les citoyens contre la détention arbitraire. La délivrance d'un mandat d'arrestation doit obligatoirement être fondée sur une conduite criminelle déterminée, et non sur une infraction appréhendée. Car s'il convient d'autoriser l'agent de police se trouvant sur les lieux à intervenir et à arrêter la personne qui «commet actuellement» ou qui «est sur le point de commettre» une infraction criminelle, la délivrance d'un mandat d'arrestation vise quant à elle à garantir la comparution d'un prévenu pour une infraction bien précise; il ne s'agit pas d'un moyen préventif pouvant être utilisé à l'égard d'une infraction dont on redoute la commission.

Le paragraphe (2) de la recommandation est fondé tant sur la primauté du droit que sur la notion de modération, puisqu'il impose le recours à l'avis relatif aux procédures (sommation, citation à comparaître), à moins que l'on ait des motifs raisonnables de demander la délivrance d'un mandat d'arrestation ou un télémandat. Il s'agit là, à notre sens, d'une nette amélioration par rapport à l'actuel paragraphe 455.3(4) du *Code criminel*, aux termes duquel il faut établir l'existence de «motifs raisonnables et probables de croire qu'il est nécessaire, dans l'intérêt public, de décerner un mandat pour l'arrestation du prévenu». L'utilisation d'un critère aussi vague que celui de «l'intérêt public» ne nous semble pas, en effet, offrir le fondement que supposerait une décision rationnelle et conforme aux exigences législatives. En énumérant les éléments devant être pris en considération, on fournit aux juges de paix un critère cohérent, qui pourrait du reste être utilisé pour contrôler après coup la légalité de leurs décisions.

Les motifs justifiant la délivrance d'un mandat qui sont énumérés au paragraphe (2) de la recommandation découlent des objets de l'arrestation décrits dans l'introduction du présent chapitre. Ils constituent également le pendant des exceptions prévues à la recommandation 2, au sujet de l'obligation pour l'agent de la paix de relâcher immédiatement la personne arrêtée. Ce qui importe avant tout, c'est de faire en sorte que la personne se présente devant le tribunal. Il est fréquent que des mandats d'arrestation soient délivrés parce qu'on ne sait pas où se trouve un suspect ou qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il s'enfuira si on l'informe des accusations qui pèsent contre lui. Par ailleurs,

la délivrance d'un mandat en vue de l'application de techniques d'investigation autorisées par la loi est particulièrement importante dans le cas des infractions à l'égard desquelles on ne peut obtenir autrement les éléments de preuve requis. Et comme en ce qui concerne l'obligation de relâcher la personne après l'arrestation, l'exception consistant dans la nécessité d'empêcher les entraves à l'administration de la justice vise principalement la destruction des éléments de preuve, mais est rédigée dans des termes suffisamment larges pour s'appliquer à d'autres situations de même nature. Quant à la délivrance d'un mandat effectuée pour prévenir la continuation ou la répétition d'une infraction, par opposition à l'arrestation sans mandat en cas d'infraction flagrante, elle devrait également être prévue par la loi, bien qu'il s'agisse d'une situation moins susceptible de se produire. L'arrestation d'un suspect faite dans le but de garantir la protection ou la sécurité du public concerne non seulement la continuation ou la répétition d'une infraction, mais aussi l'éventuelle perpétration d'autres infractions par le suspect ou par d'autres personnes. L'énumération explicite des circonstances justifiant l'arrestation d'un suspect plutôt que la délivrance d'une simple sommation ou citation à comparaître favorise davantage, nous en sommes convaincus, le respect de la primauté du droit et du principe de la modération que la simple mention de «l'intérêt public», comme dans les dispositions actuelles. Il s'agit en effet d'une décision très délicate, qui devrait être fondée sur des critères rigoureux. Nous n'étudierons cependant pas ici les pouvoirs ou obligations des agents de la paix en ce qui a trait à la remise en liberté d'une personne arrêtée en vertu d'un mandat. Comme cette question concerne directement la «mise en liberté provisoire par voie judiciaire», elle sera traitée dans le document consacré aux moyens destinés à garantir la comparution du prévenu, la mise en liberté provisoire et la détention avant le procès.

Le paragraphe (3) énonce tout simplement que le mandat d'arrestation doit être conforme au formulaire A. On trouve actuellement dans le *Code criminel* un formulaire d'usage facultatif (formule 7 de la Partie XXV) applicable tant aux mandats d'arrestation initiaux qu'aux mandats délivrés par le tribunal, selon les clauses choisies. Nous proposons l'emploi du formulaire A figurant à l'annexe du présent rapport dans le cas des mandats d'arrestation de la première catégorie.

Notre formulaire A, qui est à bien des égards conforme à la formule 7, s'écarte des règles actuelles lorsque nos recommandations l'exigent. Voici une brève description des différences. Le mandat ne s'adresse pas seulement aux agents de la paix de la circonscription territoriale où il est délivré, mais à ceux de toutes les circonscriptions où il est susceptible d'exécution. Cela est conforme aux modifications décrites ci-dessous dans les commentaires sur la recommandation 6, au sujet des mandats applicables dans tout le Canada. On trouve ensuite les motifs pour lesquels il peut y avoir lieu de délivrer un mandat plutôt qu'une sommation ou une citation, en conformité avec le paragraphe (2) de la recommandation 4. La précision exigée est plus grande que dans le cas de la formule 7 actuelle, qui d'une manière générale ne mentionne que l'article du *Code* invoqué, et non les faits sur lesquels est fondée la délivrance du mandat. L'ordre d'arrestation est formulé dans des termes plus souples, de façon que soit permise la remise de la personne arrêtée non seulement à la juridiction qui entendra le procès, mais aussi à un tribunal pouvant être saisi de questions liées à la mise en liberté provisoire par voie judiciaire dans une autre circonscription territoriale, comme le prévoit la règle proposée

dans la recommandation 6. Finalement, le choix offert pour la signature découle de la proposition faite dans la recommandation 5 au sujet des télémandats.

(2) Les modalités de la délivrance

RECOMMANDATION

5. (1) La personne qui veut obtenir un mandat d'arrestation :

a) se présente en personne devant le juge de paix pour faire une déclaration sous serment suivant le formulaire B (qui figure en annexe au présent rapport) au sujet des exigences énoncées au paragraphe 4(2);

b) fait cette déclaration sous serment par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication lorsqu'elle a des motifs raisonnables de croire qu'il lui est difficile de se présenter en personne devant le juge de paix.

(2) Le juge de paix ne peut délivrer le mandat d'arrestation que si les conditions suivantes sont remplies :

a) dans le cas d'une demande faite en vertu de l'alinéa 5(1)a), il a :

(i) examiné la dénonciation par laquelle les accusations ont été portées;

(ii) interrogé le requérant sur les raisons justifiant selon sa déclaration la délivrance d'un mandat d'arrestation plutôt que la confirmation d'une citation à comparaître ou la délivrance d'une sommation, le cas échéant;

(iii) entendu les dépositions d'autres témoins s'il le jugeait nécessaire ou souhaitable;

b) dans le cas d'une demande faite en vertu de l'alinéa 5(1)b), il a :

(i) examiné ou entendu la dénonciation par laquelle les accusations ont été portées;

(ii) interrogé le requérant sur les raisons justifiant selon sa déclaration la délivrance d'un mandat d'arrestation plutôt que la confirmation d'une citation à comparaître ou la délivrance d'une sommation, le cas échéant;

(iii) interrogé le requérant sur les circonstances qui font qu'il lui est difficile de se présenter devant lui pour demander la délivrance du mandat.

(3) Le juge de paix qui reçoit par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication une demande de délivrance d'un mandat d'arrestation consigne textuellement :

a) la dénonciation par laquelle les accusations ont été portées, s'il ne l'a pas en sa possession;

b) la déclaration faite sous serment suivant le formulaire B et exigée par le paragraphe (1).

(4) Lorsque le juge de paix délivre un mandat d'arrestation par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication,

a) il remplit et signe le mandat conformément au formulaire A;

b) l'agent de la paix, sur l'ordre du juge de paix, remplit et signe un facsimilé du mandat conformément au formulaire A.

(5) Sont déposées au greffe du tribunal la dénonciation ou sa transcription, la déclaration sous serment du requérant conforme au formulaire B ou sa transcription et le mandat ou une copie du mandat conforme au formulaire A.

Commentaire

C'est à juste titre que l'on a pu voir dans la délivrance d'un mandat d'arrestation l'exercice d'un pouvoir judiciaire discrétionnaire, soumis aux règles de justice naturelle et au contrôle des tribunaux malgré l'absence forcément inévitable du principal intéressé. Depuis l'entrée en vigueur de la Charte, les formalités applicables en la matière doivent être conformes «aux principes de justice fondamentale» et ne doivent par ailleurs être susceptibles en aucune façon d'être considérées comme autorisant la «détention arbitraire». L'article 10 mentionne l'*habeas corpus*, qui constitue bien sûr le recours consacré contre la détention arbitraire, et d'autres moyens pourraient être offerts par la Charte, selon l'interprétation judiciaire de l'article 24. Ce sont là des mécanismes juridiques actuellement prévus pour assurer la primauté du droit. À notre avis, les formalités applicables à la délivrance des mandats d'arrestation sont d'une part insuffisamment rigoureuses pour permettre un exercice correct de pouvoirs discrétionnaires judiciaires dans des circonstances normales, et d'autre part trop rigides pour les situations d'urgence. Aussi proposons-nous de nouvelles formalités relatives aux demandes de mandat d'arrestation ainsi qu'un mécanisme de télémandat pour les cas exceptionnels. Dans les deux cas, nous préconisons la constitution d'un dossier écrit mais simple, qui devrait être conservé par le juge de paix ayant délivré le mandat jusqu'à la fin des procédures.

À l'heure actuelle, c'est sur une dénonciation imputant au prévenu la commission d'une infraction criminelle que repose la délivrance par le juge de paix d'une sommation, de la confirmation d'une citation à comparaître ou d'un mandat d'arrestation. Après avoir reçu la dénonciation et discuté avec le dénonciateur et éventuellement avec d'autres témoins, le juge de paix décide de la voie à suivre, selon le critère de l'«intérêt public». Il peut alors délivrer un mandat d'arrestation sans donner officiellement d'autres motifs que ceux qui sont énoncés sur le document même en conformité avec la formule 7, et sans consigner par écrit dans un dossier les éléments sur lesquels est fondée la délivrance. Comme, suivant notre recommandation 4(2), le juge de paix ne peut délivrer un mandat d'arrestation à moins d'avoir des motifs raisonnables de croire que cela est indispensable pour l'une des raisons énumérées, nous estimons qu'une déclaration distincte et faite sous serment devrait être présentée par la personne qui veut non seulement porter des accusations mais aussi justifier la délivrance d'un mandat d'arrestation. Nous proposons à cet effet le formulaire B, figurant à l'annexe du présent rapport. Dans le cas exceptionnel du recours au télémandat, le juge de paix recevant la demande par téléphone ou

par un autre moyen de télécommunication serait tenu de transcrire sur le formulaire B les motifs déclarés sous serment et aussi de transcrire le contenu de la dénonciation s'il ne l'a pas en sa possession.

Pris comme un tout, les alinéas (1)a) et (2)a) décrivent l'ensemble des formalités normales proposées en matière de délivrance de mandats d'arrestation. Le requérant, qui n'est pas nécessairement le dénonciateur, signe la déclaration sous serment en présence du juge de paix. Celui-ci peut décider à son gré d'entendre d'autres témoins. Dans la formulation de cette recommandation, nous avons cherché à encourager un véritable échange entre le juge de paix et le requérant, pour éviter que la délivrance soit décidée de façon «automatique». Finalement, le dossier dont la constitution est prévue au paragraphe (5), et qui contiendrait la dénonciation, la déclaration sous serment et le mandat d'arrestation, faciliterait le contrôle ultérieur de la légalité de la délivrance.

La Commission a déjà recommandé l'utilisation des télémandats en matière de fouille et de perquisition, dans le rapport intitulé *Le mandat de main-forte et le télémandat*[41]. Elle estime que ce mécanisme pourrait très bien s'appliquer dans le domaine de l'arrestation également. Il peut en effet arriver que dans certaines situations, les formalités proposées pour la délivrance des mandats ne permettent pas d'agir avec la rapidité voulue. Le mandat d'arrestation est très souvent utilisé pour autoriser un grand nombre d'agents de police à arrêter un suspect sans qu'ils soient nécessairement au courant des détails de l'affaire, et dans la recommandation 6, nous proposons que soient régularisés les mandats exécutoires dans toutes les régions du Canada. Par conséquent, les policiers pourront souhaiter que soit accordée à leurs collègues d'une autre circonscription territoriale l'autorisation d'arrêter un suspect qui est en fuite au moment où est demandée la délivrance d'un mandat d'arrestation. De même, la recommandation 8 établirait clairement le principe qu'une arrestation ne peut être effectuée dans une maison d'habitation qu'après une autorisation judiciaire, par un agent de la paix en possession d'un mandat. Or, la police peut avoir de bonnes raisons de demander un mandat l'autorisant à arrêter un suspect se trouvant dans une maison d'habitation et qui risque de s'enfuir. C'est en pensant à ce genre de situations d'urgence que nous sommes arrivés à la conclusion que l'instauration du mécanisme de l'autorisation judiciaire par télémandat était également opportune en matière d'arrestation.

Les alinéas (1)b) et (2)b) ainsi que les paragraphes (3) et (4) de cette recommandation énoncent les formalités régissant la délivrance des télémandats. Aux termes du paragraphe 4(1), la délivrance d'un mandat d'arrestation est subordonnée à l'existence d'une dénonciation, et cette règle s'applique aussi en matière de télémandats, bien que la dénonciation puisse être présentée par téléphone. Cette dernière possibilité sera étudiée plus en détail dans notre document sur les moyens visant à garantir la comparution. En vertu de notre recommandation, le requérant serait autorisé à faire une déclaration sous serment par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication, et serait tenu de faire lecture de la dénonciation si celle-ci n'est pas en possession du juge de paix. Celui-ci pourrait alors délivrer le mandat, à condition d'être convaincu non seulement qu'il

41. Commission de réforme du droit du Canada, *Le mandat de main-forte et le télémandat* [Rapport 19], Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1983, p. 89-115.

existe des motifs raisonnables de croire que sa délivrance est indispensable, mais aussi qu'il est difficile pour le requérant de suivre la procédure normale. Le formulaire B comporte un paragraphe facultatif où le juge de paix doit transcrire le cas échéant les raisons pour lesquelles le requérant affirme ne pas être en mesure de se présenter devant lui. L'agent de la paix remplirait alors un fac-similé du mandat d'arrestation selon les directives du juge de paix. Ce dernier remplirait lui aussi le formulaire de mandat et le signerait, et le dossier consisterait dans la transcription de la dénonciation et du formulaire B faite par le juge de paix, ainsi que l'original du mandat signé par ce dernier.

(3) Les limites territoriales du mandat d'arrestation

RECOMMANDATION

6. (1) Le juge de paix peut délivrer un mandat exécutoire dans une circonscription territoriale donnée ou préciser que le mandat est exécutoire dans toute la province ou partout au Canada.

(2) Lorsqu'une personne a été arrêtée et qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un mandat exécutoire a été délivré contre elle dans une autre circonscription territoriale que celle où elle a été arrêtée, elle doit :

a) soit être relâchée le plus tôt possible par l'agent responsable conformément aux dispositions de l'article 453.1 du *Code criminel*;

b) soit être conduite le plus tôt possible devant un juge de paix de la circonscription territoriale où elle a été trouvée, en vue de l'application des dispositions générales du *Code criminel* concernant la mise en liberté provisoire par voie judiciaire.

(3) Lorsqu'une personne arrêtée en vertu du paragraphe (2) est mise sous garde jusqu'à ce que les autorités de la circonscription territoriale où le mandat a été délivré décident si elle doit subir son procès dans cette circonscription territoriale, elle est relâchée à l'expiration d'un délai d'au plus quatre jours, à moins que la décision ait été prise entre-temps.

(4) Tout mandat délivré en vertu de la présente Partie expire lorsque la personne qui y est désignée est arrêtée.

(5) Lorsque le mandat expire en vertu du paragraphe (4), tous les efforts raisonnables doivent être faits pour supprimer dès que possible tous les renseignements connexes contenus dans la banque de données informatiques de la police.

Commentaire

Dans un État divisé en plusieurs circonscriptions pour la tenue des procès et la répartition des tâches en matière d'administration de la justice pénale, la question de la

portée territoriale des mandats d'arrestation ne peut être évitée. La Commission croit que la loi pénale ne peut être appliquée de manière équitable pour les Canadiens de toutes les régions du pays sans que le Parlement ne consacre dans la loi l'existence des mandats d'arrestation applicables dans tout le pays. Comme nous le faisions remarquer dans notre document de travail sur l'arrestation[42], les dispositions législatives régissant l'aspect territorial de l'exécution des mandats sont empreintes d'incertitude, et même se contredisent. Le principe adopté dans le *Code criminel* avant l'adoption de la *Loi sur la réforme du cautionnement* était le suivant : les mandats d'arrestation ne pouvaient normalement être exécutés que dans la circonscription du juge de paix qui les délivrait, à moins que le juge de paix d'une autre circonscription y appose son visa pour en permettre l'exécution dans sa circonscription. Or, sans pour autant modifier ces dispositions, la *Loi sur la réforme du cautionnement* semble permettre les arrestations en tout lieu au Canada, dans le cas des «actes criminels». Dans le paragraphe (1) de notre recommandation, nous établissons le principe général suivant lequel le mandat d'arrestation peut être exécutoire dans une circonscription territoriale donnée, le juge de paix se voyant cependant conférer le pouvoir discrétionnaire d'en étendre la limite territoriale. D'une part, le principe de l'uniformité est préservé, et d'autre part, des mesures différentes peuvent être prises selon les circonstances particulières de chaque cas.

Les règles actuelles donnent parfois lieu à une situation un peu bizarre : une arrestation est effectuée en vertu de mandats désignés par la police comme exécutoires dans tout le territoire canadien, mais le ministère public décide pour diverses raisons pratiques de ne pas ramener le prévenu dans le ressort d'origine pour la tenue du procès. Pour justifier cette décision, on invoque notamment le coût que cela impliquerait pour la police, la mort ou l'absence de témoins ou tout simplement le fait qu'avec le temps, les accusations portées ne semblent plus très graves. En vertu du paragraphe 454(2) du *Code criminel*, on peut détenir une personne pendant six jours en attendant que le ministère public prenne une décision à ce sujet, et les règles normales régissant la mise en liberté provisoire par voie judiciaire ne sont pas applicables. Dans certains cas, les autorités ayant décidé de ne pas ramener le prévenu dans la circonscription d'origine en vue d'un procès, le mandat d'arrestation n'a pas été retiré du système informatisé CIPC et on a de nouveau arrêté le suspect qui est ensuite demeuré sous garde avant d'être relâché une seconde fois sans subir de procès.

À notre avis, le paragraphe (2) de notre recommandation pourrait contribuer à résoudre cette difficulté. Les personnes trouvées dans un autre ressort, à l'occasion d'un simple contrôle routier, par exemple, pourraient être mises en liberté par l'agent responsable ou par un juge de paix en conformité avec les règles générales du *Code*, lorsque les autorités n'ont aucune raison de croire qu'il est nécessaire de les détenir pour garantir leur comparution devant le tribunal ou pour la sécurité et la protection du public. Nous recommandons en outre que la durée maximale d'incarcération précédant la décision rendue par les autorités du ressort d'origine soit réduite de six à quatre jours. Si le suspect est arrêté dans la circonscription territoriale où le mandat a été délivré, il sera normalement conduit devant un juge de paix dans un délai de vingt-quatre heures, et ce dernier a le pouvoir d'accorder au ministère public un délai de trois jours pour la préparation de

42. *Op. cit. supra*, note 4, p. 125-127.

l'audience à laquelle il pourra tenter de démontrer que la mise en liberté sous caution devrait être refusée.

Les dispositions du paragraphe (4) sur l'expiration du mandat visent à empêcher les autorités d'arrêter de nouveau le prévenu, une fois qu'on l'a mis en liberté après avoir renoncé à le ramener dans le ressort d'origine en vue d'un procès. Dans la pratique, cependant, le principal problème consiste à faire en sorte que la police soit informée de cette expiration, de façon qu'elle puisse retirer le mandat de son système informatisé. Il est recommandé au paragraphe (5) que tous les efforts raisonnables soient accomplis pour supprimer de la banque de données les renseignements ayant trait aux mandats expirés. Nous n'avons pas inclus de clause à ce sujet dans notre projet de dispositions législatives. Il ne faudrait cependant pas en conclure que nous n'accordons pas beaucoup d'importance à cette recommandation. Au contraire, nous croyons que toute la question de la tenue des dossiers et de la protection de la vie privée en procédure pénale devrait être étudiée de plus près avant que des propositions législatives puissent être faites dans ce domaine délicat. Soulignons que le législateur a déjà adopté certaines dispositions en la matière : la *Loi sur les jeunes contrevenants* comporte des règles régissant la tenue des dossiers relatifs aux procédures intentées en vertu de ses dispositions, et prévoyant notamment leur destruction dans certaines circonstances[43].

Nous ne recommandons pas l'annulation de la dénonciation sur laquelle reposent les accusations. Partant, on pourrait en conclure que les règles proposées peuvent entraîner une sorte d'exil, lorsque le prévenu se sent obligé de ne pas retourner dans le ressort où le crime aurait été commis. En effet, une sommation ou un autre mandat pourrait être délivré sur la base de la dénonciation. Pourtant, cela nous semble tout à fait normal : le prévenu demeure sous le coup d'une inculpation pénale et aucun procès n'a eu lieu. Par ailleurs, si le ministère public renonce à demander le déplacement du prévenu, celui-ci pourra par la suite, au moment d'un éventuel procès, invoquer l'alinéa 11*b*) de la Charte, qui garantit à chacun le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

D. Les renseignements à fournir à la personne arrêtée

Aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*, chacun a le droit d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention. Il est certes possible que les tribunaux en viennent à préciser la portée de ce droit dans la pratique, mais nous croyons que la question a suffisamment fait l'objet de débats pour qu'il soit opportun d'établir des critères législatifs en vue de l'application concrète de cette garantie constitutionnelle. Nous avons rédigé à cet effet une recommandation relativement détaillée dont le texte suit.

RECOMMANDATION

7. (1) Quiconque arrête une personne doit lui donner, au moment de l'arrestation, les motifs pour lesquels il l'arrête.

43. *Loi sur les jeunes contrevenants*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 110, art. 45.

(2) Un agent de la paix ou une personne employée comme agent de sécurité qui effectue une arrestation, ou un agent de la paix qui se voit livrer en vertu de la recommandation 3 une personne arrêtée, doit en outre donner sur demande :

a) son nom;

b) son numéro matricule;

c) le nom de son employeur ou de la force de police à laquelle il appartient.

(3) L'agent de la paix à qui est livrée en vertu de la recommandation 3 une personne arrêtée doit se conformer aux dispositions du paragraphe (1) sur demande.

(4) Lorsqu'il est difficile de se conformer aux dispositions des paragraphes (1), (2) ou (3)

a) soit en raison de la fuite ou de la résistance de la personne arrêtée, ou parce que cette dernière poursuit la perpétration de l'infraction,

b) soit en raison de l'incapacité de la personne arrêtée,

la personne qui a la garde de la personne arrêtée doit se conformer aux prescriptions des paragraphes (1), (2) ou (3) dans un délai raisonnable.

(5) Quiconque arrête une personne est réputé se conformer aux exigences du paragraphe (1) dans l'un ou l'autre des cas suivants :

a) il informe de façon générale la personne arrêtée des faits qui ont donné lieu à l'arrestation;

b) il montre à la personne arrêtée le mandat qui autorise l'arrestation;

c) s'il s'agit d'un agent de la paix et qu'il lui est impossible d'avoir le mandat en sa possession au moment de l'arrestation, il informe la personne de l'infraction pour laquelle le mandat d'arrestation a été délivré.

(6) Lorsque l'agent de la paix qui a arrêté une personne ou à qui a été livrée une personne arrêtée par un simple citoyen, a des motifs raisonnables de croire que la personne arrêtée était peut-être incapable de comprendre la langue dans laquelle ont été donnés les renseignements exigés par la présente recommandation, il doit faire tous les efforts raisonnables pour s'assurer que ces renseignements sont donnés à la première occasion raisonnable dans une langue que comprend la personne arrêtée.

Commentaire

En common law, l'arrestation pouvait être considérée comme illégale si l'on refusait d'en donner les motifs à la personne arrêtée. En outre, la personne effectuant l'arrestation engageait alors sa responsabilité civile et pénale. Le droit d'être informé des motifs de son arrestation faisait donc partie intégrante du principe de la primauté du droit. Le

suspect qui sait pourquoi on l'arrête peut comprendre la nature des accusations portées contre lui et tenter, le cas échéant, de dissiper les malentendus et les erreurs qui en sont à l'origine. Ces renseignements forment aussi une condition essentielle de l'exercice par le suspect des droits que lui confère la procédure pénale au regard de sa défense. Enfin, l'existence de ce droit vient appuyer concrètement le principe de la modération : elle incite les policiers à la prudence, à la réflexion et à la franchise dans leurs relations avec les citoyens. Le droit d'être informé des motifs de son arrestation constitue donc un élément essentiel de la confiance du public dans l'administration de la justice.

Avant de commenter en détail le contenu de cette recommandation, il convient de parler brièvement du droit à l'assistance d'un avocat. L'article 10 de la Charte ne consacre pas uniquement le droit d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation; il énonce également que «chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention ... d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit». Voilà donc un autre renseignement devant être fourni par la personne qui effectue une arrestation. Il n'en sera pas question dans le présent rapport : malgré l'importance de ce droit, il ne constitue pas selon nous une condition de la légalité de l'arrestation au même titre que le droit d'être informé des motifs de celle-ci. Le refus de donner les motifs de l'arrestation a traditionnellement engagé la responsabilité civile et pénale de son auteur, l'arrestation étant alors en soi illégale. Quant au refus d'informer la personne arrêtée légalement de son droit à l'assistance d'un avocat, ou de lui donner l'occasion de l'exercer, il contrevient aux dispositions de la Charte et peut donner lieu aux recours prévus à l'article 24. Mais il n'a pas nécessairement d'effet sur la validité de l'arrestation elle-même.

Le paragraphe (1) de notre recommandation reprend le principe exprimé dans la Charte au sujet des motifs de l'arrestation; il s'applique à toute personne effectuant une arrestation, même un simple citoyen. Contrairement à ce que nous avions recommandé dans notre document de travail, celui qui effectue l'arrestation n'aurait pas l'obligation d'informer la personne qu'elle est en état d'arrestation. Cela nous semblerait superflu, l'arrestation étant définie à la recommandation 1 comme le fait soit d'accepter d'être mis sous garde, soit d'être mis physiquement sous garde.

Cette obligation générale de donner à la personne arrêtée les motifs de son arrestation fait l'objet d'exceptions énumérées au paragraphe (4) et explicitées au paragraphe (5). Il fallait donner les précisions contenues dans ce dernier paragraphe afin de résoudre certaines difficultés qui nous semblent s'être présentées dans la jurisprudence relative au paragraphe 29(2) du *Code criminel*, où ce droit s'exprime actuellement.

Les paragraphes (2) et (3) imposent aux agents de la paix et aux agents de sécurité des obligations particulières qui vont au delà des exigences actuelles, mais sur lesquelles ont insisté certaines personnes consultées. Ainsi, l'obligation de donner sur demande son nom, son numéro matricule et le nom de son employeur ou de la force de police à laquelle on appartient s'impose dans les grands centres urbains où il existe plusieurs corps de police et entreprises de sécurité. Les mots «sur demande» sont importants : l'arrestation demeure légale lorsque les renseignements ne sont pas fournis, à moins qu'ils aient été exigés par la personne arrêtée. La Commission recommandait dans son document de

travail que les policiers et les agents de sécurité soient systématiquement tenus de donner les renseignements en cause. À la lumière des opinions exprimées pendant les consultations, elle estime maintenant que l'obligation devrait exister seulement en cas de demande de la part de la personne arrêtée. Nous croyons que l'arrestation ne devrait pas être tenue pour illégale, avec toutes les sanctions civiles, pénales et administratives qui en découlent, pour la simple raison que certains renseignements n'ont pas été donnés à la personne arrêtée.

Le paragraphe (3) traduit la volonté de garantir l'équité procédurale dans le cas des arrestations effectuées par un simple citoyen. Certes, le paragraphe (1) impose au particulier qui effectue une arrestation l'obligation d'en indiquer les motifs, mais il se peut que les renseignements fournis dans de telles circonstances ne soient pas aussi complets que ceux qu'aurait donnés un agent de la paix. De ce fait, lorsqu'une personne demande des explications au sujet de son arrestation, au moment d'être livrée à un agent de la paix, ce dernier devrait à notre sens être tenu de préciser les motifs de l'arrestation. En outre, il paraît opportun que l'agent de la paix qui se voit confier la garde d'une personne arrêtée donne à cette dernière, sur demande, son nom et celui de la force à laquelle il appartient; c'est ce que prescrit le paragraphe (2). Sur le plan pratique, ces renseignements peuvent par exemple permettre à l'avocat de retrouver facilement son client si celui-ci communique avec lui tout de suite après l'arrestation.

Le paragraphe (4) prolonge le délai dans lequel doivent être donnés les renseignements dont il est question ci-dessus, lorsqu'il est difficile de s'acquitter de cette obligation à cause de la conduite de la personne qui vient d'être arrêtée ou à cause de son incapacité au moment de l'arrestation, résultant le plus souvent de la consommation d'alcool ou de stupéfiants. Selon l'interprétation qui sera donnée par les tribunaux à l'expression «être informé dans les plus brefs délais», il pourrait s'agir de l'un des rares cas où la constitutionnalité de l'une de nos recommandations repose sur les dispositions de l'article 1 de la Charte. Il ne fait toutefois aucun doute que le sens attribué au terme «dans les plus brefs délais» sera dans une certaine mesure fonction des circonstances particulières de chaque cas. Et même si les tribunaux estimaient que le délai autorisé dans ces circonstances contrevient à l'obligation d'informer «dans les plus brefs délais» la personne arrêtée des motifs de son arrestation, on pourrait faire valoir qu'il s'agit d'une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Cette restriction était au demeurant reconnue en common law et on la trouve exprimée à l'article 29 du *Code* : les motifs doivent être donnés «si la chose est possible». Nous croyons que la formulation donnée à cette règle dans notre recommandation constitue une amélioration par rapport tant au common law qu'à l'article 29 du *Code*.

Aux termes du paragraphe (6), les agents de la paix sont tenus de faire tous les efforts raisonnables pour que les exigences relatives aux renseignements à donner soient remplies à la première occasion raisonnable dans une langue que comprend la personne arrêtée. Cette obligation étant formulée dans des termes relativement larges, les policiers pourraient selon nous s'en acquitter en communiquant au besoin avec un traducteur par téléphone. Nous vivons à une époque où les déplacements internationaux sont fréquents, et dans un pays où la diversité culturelle est constitutionnellement reconnue; il nous

semble de ce fait curieux qu'une telle règle ne fasse pas déjà partie intégrante du droit canadien. Chose certaine, cette proposition a bénéficié d'un appui unanime lors de nos consultations.

E. L'entrée dans un lieu pour effectuer une arrestation

Y a-t-il des lieux privés dans lesquels les représentants de l'État ne devraient pas être autorisés à pénétrer pour effectuer une arrestation, ou ne devraient être autorisés à le faire que pour des motifs bien précis ou en se conformant à certaines formalités? La demeure d'un citoyen est-elle inviolable, au regard des règles touchant l'arrestation? Ces questions concernent avant tout la mesure dans laquelle le souci de protéger certaines valeurs plutôt que d'autres devrait influer sur l'application du principe de la modération. Elles ont également une incidence sur le principe de la primauté du droit et sur les formalités légales qui devraient déterminer les limites des pouvoirs discrétionnaires conférés aux représentants de l'État dans ce domaine. Nous estimons, à la lumière de nos délibérations et de nos consultations, qu'il est opportun d'instituer une protection plus grande à l'égard de la demeure familiale qu'à l'égard des autres types d'immeubles et que la possession obligatoire d'un mandat d'arrestation constitue l'un des mécanismes procéduraux permettant d'arriver à ce résultat. En outre, seuls les agents de la paix devraient être autorisés à entrer dans une demeure privée pour y effectuer une arrestation. Ces principes s'expriment dans les deux recommandations qui suivent. Elles portent sur l'entrée dans un lieu privé, sans le consentement des occupants, afin d'y effectuer une arrestation.

(1) Les habitations privées

RECOMMANDATION

8. (1) Sous réserve des paragraphes (2), (3) et (4), nul agent de la paix ne peut entrer dans une habitation privée sans le consentement de ses occupants afin d'y effectuer une arrestation, à moins que les trois conditions suivantes soient réunies :

a) l'agent de la paix est en possession d'un mandat d'arrestation;

b) il croit pour des motifs raisonnables que la personne devant être arrêtée se trouve dans l'habitation privée en question;

c) il a donné avis de sa présence et de son identité, a exigé qu'on le laisse entrer et a laissé s'écouler un délai raisonnable avant de pénétrer dans l'habitation privée.

(2) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer à l'alinéa (1)a) dans l'un des cas suivants :

a) l'arrestation est effectuée sans mandat conformément à l'alinéa 2(1)c), parce que le mandat se trouve dans une autre circonscription territoriale et qu'il est difficile de l'obtenir en vue de l'arrestation;

b) il existe des motifs raisonnables de croire que la personne devant être arrêtée commet actuellement ou est sur le point de commettre une infraction susceptible de mettre en danger la vie d'autrui ou de lui occasionner de graves lésions corporelles;

c) l'agent de la paix est en train de poursuivre la personne devant être arrêtée et il est difficile d'obtenir un mandat soit parce que cette personne risque de s'échapper, soit parce qu'il est impossible de l'identifier.

(3) L'alinéa (2)c) s'applique également lorsqu'une personne devant être arrêtée est poursuivie par un citoyen, entre dans une habitation privée et qu'un agent de la paix arrive sur les lieux au cours de la poursuite.

(4) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer à l'alinéa (1)c) s'il a des motifs raisonnables de croire que cela risquerait de mettre en danger sa propre vie ou celle d'une autre personne.

Commentaire

Cette recommandation est fondée sur le principe voulant que, sous réserve de certaines exceptions, les agents de la paix ne devraient être autorisés à entrer dans une habitation privée sans le consentement des intéressés pour y effectuer une arrestation, qu'à deux conditions : la nécessité de l'arrestation a fait l'objet d'un examen judiciaire préalable et il est possible d'en présenter la confirmation écrite aux occupants. En d'autres termes, seuls les agents de la paix munis d'un mandat sont en principe autorisés à s'introduire de force dans une habitation pour procéder à une arrestation. Le paragraphe (1) précise l'application de ce principe en énonçant trois conditions pour l'entrée sans le consentement des occupants : possession du mandat d'arrestation, motifs raisonnables de croire que le suspect se trouve sur les lieux, avis adéquat.

Nous proposons, aux paragraphes (2), (3) et (4) des exceptions à la règle générale énoncée au paragraphe (1). Le paragraphe (2) comporte trois exceptions en ce qui concerne l'obligation d'être muni d'un mandat. La première vise à garantir l'efficacité du mandat d'arrestation applicable dans tout le Canada, ou tout au moins dans plusieurs provinces. Il s'agit en fait de la consécration législative de la règle énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Eccles* c. *Bourque*[44]. La Cour avait jugé que les agents de la paix peuvent entrer dans des lieux privés pour y arrêter une personne à l'égard de laquelle un mandat d'arrestation a été lancé, même lorsque le mandat n'a pas été visé dans la

44. [1975] 2 R.C.S. 739.

circonscription où a lieu l'arrestation. Selon cette décision, une telle entrée n'est légale que s'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne recherchée se trouve sur les lieux et si un avis approprié a été donné. On retrouve ces exigences aux alinéas (1)b) et c) de notre recommandation.

Jusqu'à récemment, on ne pouvait savoir avec certitude quelle importance avait eue dans cette décision l'existence d'un mandat d'arrestation exécutoire. La Cour suprême a depuis lors précisé qu'il n'était pas indispensable qu'un mandat d'arrestation ait été délivré pour que l'agent de la paix exerce son pouvoir d'entrer dans un lieu privé pour y arrêter une personne dont il croit qu'elle a commis un acte criminel. Dans l'arrêt *R.* c. *Landry*[45], en effet, le juge en chef Dickson a déclaré au nom de la majorité que l'exercice du pouvoir reconnu par la décision *Eccles* c. *Bourque* n'était pas subordonné à l'existence d'un mandat exécutoire. Les mandats établissaient simplement l'existence de motifs raisonnables de croire que la personne recherchée avait commis un acte criminel[46]. L'arrêt reconnaît l'obligation d'avoir des motifs raisonnables de croire que la personne recherchée se trouve sur les lieux et l'obligation de donner un avis approprié avant d'entrer[47].

L'exigence du mandat constitue selon nous une limite importante aux pouvoirs de la police touchant l'entrée dans des habitations privées. La Cour suprême a reconnu dans d'autres arrêts l'importance des autorisations judiciaires préalables en ce qui concerne l'exercice par les policiers de leur pouvoir d'entrer de force dans des lieux privés, tout particulièrement à la lumière des garanties énoncées dans la Charte en matière de fouilles, de perquisitions et de saisies abusives[48]. Il nous semble important de rappeler à cet égard que l'affaire *Landry* est survenue avant l'adoption de la Charte. La Cour n'était donc pas tenue de prendre en considération l'incidence du droit de chacun à la sécurité de sa personne, énoncé à l'article 7 de la Charte, sur les pouvoirs de common law dont elle avait reconnu l'existence. L'arrêt *Landry* — la Cour l'a elle-même souligné — ne peut par conséquent être considéré comme la jurisprudence définitive sur le pouvoir d'entrer dans un lieu privé pour y effectuer une arrestation sans mandat. Pour donner effet aux garanties de la Charte concernant la sécurité de la personne, nous obligerions les agents de la paix à être en possession d'un mandat avant d'entrer dans des lieux privés dans le but d'y arrêter quelqu'un, sous la seule réserve des exceptions figurant aux paragraphes (2) et (3). Comme nous avons proposé que soit supprimée toute distinction, en matière d'arrestation, entre les actes criminels et les infractions punissables par procédure sommaire, il est indispensable d'établir des critères régissant l'exercice de ce pouvoir qui soient compatibles avec la nécessité de préserver la sécurité et l'intimité de la personne dans sa demeure. Cela est tout particulièrement indiqué dans les enquêtes portant sur des crimes relativement anodins, dénués de toute violence.

En vertu de l'alinéa (2)b), l'agent de la paix effectuant une arrestation serait dégagé de l'obligation d'être muni d'un mandat lorsqu'il existe des motifs raisonnables de craindre

---

45. *R.* v. *Landry*, (1986) 65 N.R. 161 (C.S.C.).

46. *Id.*, p. 171-172.

47. *Id.*, p. 174.

48. Voir, par exemple, *Hunter* c. *Southam*, *supra*, note 36, p. 160-161.

la perpétration d'une infraction dangereuse. De même, l'alinéa (2)c) établit une exception à l'égard des poursuites en cours. Comme le faisait remarquer le juge La Forest (dissident) dans l'arrêt *R.* c. *Landry*[49], ces exceptions étaient spécifiquement reconnues en common law. Il s'agit de circonstances revêtant un caractère d'urgence, qui justifient selon nous une atteinte à la sécurité et à la vie privée de personnes se trouvant dans leur demeure. La raison d'être de la première exception est selon nous manifeste. En ce qui concerne la seconde, il nous semble que les agents de la paix devraient être autorisés à poursuivre un suspect même une fois qu'il est entré dans une habitation privée, lorsqu'il serait difficile d'obtenir un mandat à cette fin. Ainsi, lorsqu'il y a sérieusement lieu de croire qu'une personne poursuivie immédiatement après la perpétration d'une infraction risque de s'échapper, ou lorsqu'il est impossible de connaître son identité et, partant, d'obtenir un mandat d'arrestation, l'agent de la paix aurait le droit de poursuivre le suspect jusque dans une habitation privée afin de procéder à son arrestation.

Le paragraphe (3) conférerait aux agents de la paix le pouvoir d'entrer dans une habitation privée lorsqu'ils surviennent au moment où un suspect est poursuivi par des citoyens. Nous croyons en effet que dans une telle situation, il est relativement certain que la personne poursuivie est bien celle dont on a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis une infraction criminelle et que, partant, l'existence d'une exception à la règle rendant obligatoire la possession d'un mandat ne risque pas vraiment de porter atteinte au droit à la vie privée des citoyens se trouvant dans leur demeure. La définition de la poursuite pourra varier selon les circonstances de chaque cas mais d'une manière générale, il s'agit d'une poursuite continue et active du suspect[50].

Suivant le paragraphe (4), les agents de la paix ne seraient pas tenus de donner l'avis normalement requis avant d'entrer dans une habitation privée lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que cela mettrait en danger leur propre vie ou celle d'autrui. Il s'agit d'une exception générale, qui s'appliquerait indépendamment du fait que l'agent de la paix soit ou non en possession d'un mandat. Considérés comme un tout, les paragraphes (2), (3) et (4) dégageraient par conséquent l'agent de la paix des obligations touchant le mandat et l'avis, dans les circonstances décrites aux alinéas (2)a), b) et c) et au paragraphe (3), lorsque l'avis risquerait de mettre en danger la vie de l'agent effectuant l'arrestation ou celle d'une autre personne. Ainsi, dans le cas d'une poursuite, l'agent de la paix ne serait pas tenu d'être en possession d'un mandat ou de donner un avis avant d'entrer dans une habitation privée, lorsqu'il est nécessaire d'y entrer pour empêcher l'évasion du suspect et que le fait de donner un avis risque de mettre en danger sa propre vie ou celle d'un occupant.

L'entrée dans une habitation privée ne serait permise que dans les cas énumérés dans cette recommandation. Nous avions envisagé la possibilité de permettre l'entrée en vertu d'un mandat lorsqu'une personne non identifiée dont il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis une infraction criminelle, se trouve à l'intérieur de l'habitation. Suivant les dispositions proposées, l'arrestation pourrait alors être effectuée sans mandat dans un lieu public, mais elle ne serait autorisée, en ce qui concerne les

---

49. *Supra*, note 45, p. 189.

50. Voir R.E. Salhany, *Canadian Criminal Procedure*, 4e éd., Toronto, Canada Law Book, 1984, p. 46-47.

habitations privées et en l'absence de consentement, que dans l'un ou l'autre des cas suivants : on est en train de poursuivre la personne parce qu'on a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis un crime, ou il existe des motifs raisonnables de croire que la personne était en train ou sur le point de commettre une infraction susceptible de mettre en danger la vie d'autrui ou de lui causer des lésions corporelles graves. Lorsque ni l'une ni l'autre de ces conditions n'est remplie, la police ne pourrait entrer dans l'habitation pour y effectuer une arrestation. Cela obligerait évidemment les policiers à attendre la sortie du suspect pour l'arrêter, ou encore à faire enquête pour tenter de l'identifier. Car une fois connue l'identité du suspect, les policiers pourraient savoir si un mandat a déjà été délivré ou chercher à en obtenir un, qui leur permettrait d'entrer dans les lieux. Malgré toutes les difficultés qu'elle suscite, nous jugeons qu'il vaut mieux retenir cette solution que d'autoriser les agents de la paix à entrer dans les habitations privées pour y arrêter des suspects dont l'identité est inconnue, et cela même si était institué un mandat spécial fondé sur une description détaillée de la personne recherchée[51]. À notre avis, en effet, il serait impossible de réduire les risques d'atteinte au droit à la sécurité de sa personne et à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies dans la mesure requise par la Charte, vu la très grande difficulté de décrire un suspect avec précision. Un tel mandat conférerait inévitablement aux policiers des pouvoirs trop étendus en ce qui concerne l'entrée dans les habitations. Si nous nous abstenons de recommander la reconnaissance législative de ce pouvoir, c'est que d'après nous, le seuil de l'habitation privée doit également être considéré comme une barrière juridique. Aussi le pouvoir d'entrer dans les habitations pour y effectuer une arrestation devrait selon la Commission être restreint aux cas décrits à la recommandation 8.

(2) Les autres lieux

RECOMMANDATION

9. (1) Un agent de la paix peut entrer dans un lieu autre qu'une habitation privée, sans le consentement des occupants, afin d'y effectuer une arrestation avec ou sans mandat si les deux conditions suivantes sont réunies :

a) l'agent de la paix a des motifs raisonnables de croire que la personne devant être arrêtée se trouve dans le lieu en question;

b) il a donné avis de sa présence et de son identité, a exigé qu'on le laisse entrer et a laissé s'écouler un délai raisonnable avant d'entrer dans le lieu.

(2) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer à l'alinéa (1)b) s'il a des motifs raisonnables de croire que cela risquerait de mettre en danger sa propre vie ou celle d'une autre personne.

---

51. Bien que l'alinéa 456(1)*a*) du *Code* énonce simplement que le mandat d'arrestation doit «nommer ou décrire le prévenu», la délivrance d'un mandat contre des personnes inconnues ne semble pas pour autant permise; voir Salhany, *op. cit. supra*, note 50, p. 66, note 22.

Commentaire

Cette recommandation, surtout quand on la compare à la précédente, confirme que pour la Commission, la protection des droits individuels doit être moins grande dans le cas des lieux autres que les habitations privées. Certains se sont demandé s'il ne serait pas souhaitable de rendre le mandat obligatoire pour l'entrée dans d'autres catégories de lieux privés, mais il nous semble opportun d'autoriser l'entrée sans mandat en vue d'une arrestation lorsque, par exemple, un policier aperçoit, la nuit, un cambrioleur dans une bijouterie. Il serait en effet inutile, à notre avis, d'obliger dans ce cas les policiers à être munis d'un mandat, ou d'invoquer la théorie du consentement implicite pour tenter de justifier l'entrée. Une difficulté peut sans doute se poser à propos de l'agent de la paix qui se voit refuser l'entrée dans un immeuble commercial ou dans un club privé, mais à notre avis, le droit à la vie privée est loin d'avoir la même importance, dans ce cas, que dans celui de la demeure familiale. La règle proposée en ce qui touche l'entrée sans mandat effectuée dans un lieu autre qu'une habitation privée en vue d'une arrestation est conforme aux règles de common law actuellement en vigueur.

La règle générale énoncée au paragraphe (1) quant à l'avis devant être donné avant l'entrée ne s'applique pas lorsque le fait de s'y conformer entraînerait une risque sérieux (danger de mort) pour l'agent de police ou d'autres personnes (paragraphe (2)). Le fondement de cette exception est le même que celui de l'exception analogue relative à la recommandation précédente. Soulignons que ni dans le cas des habitations privées ni dans celui des autres lieux, nous ne recommandons un assouplissement des règles générales qui faciliterait l'entrée des policiers en vue d'une arrestation, lorsqu'il y a également lieu de craindre la destruction d'éléments de preuve. La Commission a déjà fait des propositions détaillées sur les perquisitions dans son rapport n° 24 intitulé *Les fouilles, les perquisitions et les saisies*, et elle estime que le fait d'ajouter une exception relative aux «situations d'urgence» qui ne viserait que la préservation d'éléments de preuve risquerait de nuire à l'application du régime proposé en cette matière.

F. L'arrestation illégale

RECOMMANDATION

10. Une arrestation ou garde ultérieure est illégale si elle contrevient aux formalités prescrites aux recommandations 2 à 9.

Commentaire

En déclarant que l'arrestation ou la garde est illégale lorsqu'elle contrevient aux formalités prescrites dans le régime proposé, on établit le fondement des poursuites civiles, pénales ou administratives éventuellement intentées contre la personne qui arrête

ou détient illégalement une autre personne. En common law, du reste, l'arrestation illégale pouvait donner lieu à la responsabilité civile ou pénale. La mise en vigueur de nos recommandations aurait pour effet de clarifier la définition de l'arrestation, d'imposer aux policiers l'obligation de donner des renseignements plus précis à la personne arrêtée et de la relâcher sans délai, et elle modifierait les règles touchant l'entrée par la force dans un immeuble en vue d'effectuer une arrestation. Elle aurait par conséquent une incidence sur les poursuites civiles, pénales et administratives susceptibles d'être intentées contre la personne responsable d'une arrestation ou d'une garde illégale. Nous posons cependant le postulat suivant : si les règles que nous proposons en matière d'arrestation sont raisonnables, équitables et applicables dans la pratique, les modalités garantissant leur observation doivent être rigoureuses. Bien que nous ayons fait dans le document de travail[52] des propositions portant spécifiquement sur d'autres sanctions pouvant s'appliquer en cas d'arrestation et de détention illégales, nous préférons attendre, pour présenter nos recommandations finales à ce sujet, la publication prochaine de notre document sur les recours. Dans l'intervalle, les sanctions actuellement prévues en matière pénale, civile et administrative demeureraient applicables.

Les actions civiles intentées en cas d'arrestation illégale relèvent, en common law, des règles relatives au *tort* et, en droit civil, des articles du Code civil du Bas-Canada consacrés à la responsabilité civile délictuelle et quasi délictuelle. Étant un organisme fédéral, la Commission de réforme du droit du Canada ne peut proposer des réformes dans un domaine où la compétence législative appartient aux provinces, soit la propriété et les droits civils. En revanche, tant en common law qu'en droit civil, l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi constitue un moyen de défense en cas de poursuites civiles. Aussi les dispositions de notre régime qui autorisent l'arrestation, jointes à la présente recommandation (selon laquelle tout manquement aux formalités prescrites rend l'arrestation illégale), forment la base de toute action civile intentée en vertu du droit provincial.

La responsabilité pénale, quant à elle, découlerait de l'application des principes généraux régissant cette matière et de divers textes d'incrimination. Comme la Commission le soulignait dans son document de travail consacré à la partie générale du droit pénal, l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi constitue également — et à juste titre — un moyen de défense en cas de poursuites pénales. Il n'en demeure pas moins que d'après notre recommandation, et selon les faits de chaque affaire, toute une gamme d'accusations pourraient être portées par les autorités publiques ou la victime de l'arrestation illégale en cas de manquement aux formalités prescrites dans nos recommandations : voies de fait, séquestration, infractions liées à l'homicide, désobéissance volontaire à un texte de loi. Tout cela est bien entendu conforme aux règles actuellement en vigueur. Notre recommandation prévoit simplement que ces principes traditionnels continueraient de s'appliquer, sur la base de la primauté du droit et de la notion de modération.

Les lois provinciales sur la police comportent des mécanismes régissant les plaintes et les sanctions administratives pouvant être appliquées à l'égard des agents qui manquent aux devoirs professionnels prescrits par le code de conduite auquel ils sont soumis. En vertu de ces codes, les policiers sont notamment tenus de respecter la loi et ils sont

---

52. *Op. cit. supra*, note 4, p. 137-147, recommandations 27 et 28.

passibles, en cas de contravention, de sanctions pouvant aller de l'inscription d'une note dans le dossier jusqu'au licenciement. Notre recommandation relative à l'illégalité des arrestations effectuées dans des conditions qui dérogent aux règles proposées pourrait également donner lieu à l'application de telles mesures administratives.

III. Les recommandations corrélatives

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre premier, la Commission prévoit rédiger un code de procédure pénale qui présenterait sous une forme cohérente le résultat final de toutes les recherches effectuées dans ce domaine. Les derniers rapports au Parlement sont cependant conçus de telle manière que leurs propositions puissent être adoptées par la voie de modifications au *Code criminel* actuel avant d'être intégrées au code de procédure pénale que proposera la Commission. Conformément à cette pratique récente, les recommandations corrélatives figurant ci-dessous montrent de quelle manière le régime que nous proposons en matière d'arrestation devrait à notre avis être incorporé aux dispositions du *Code criminel* actuel. Pourraient ainsi devenir nécessaire l'abrogation ou la révision de certains articles de la Partie XIV du *Code* intitulée «Mesures concernant la comparution d'un prévenu devant un juge de paix et la mise en liberté provisoire» et des dispositions de la Partie I qui sont regroupées sous le titre «Protection des personnes chargées de l'application et de l'exécution de la loi».

A. Réforme de la Partie XIV du *Code* — Mesures concernant la comparution d'un prévenu devant un juge de paix et la mise en liberté provisoire

RECOMMANDATION

11. Au moment de l'entrée en vigueur des dispositions proposées aux recommandations 1 à 7 et 10, il faudrait apporter les modifications requises aux dispositions suivantes du *Code* portant sur les mesures concernant la comparution et la mise en liberté provisoire :

a) Article 448 — définitions;

b) Articles 449 et 450 — arrestation sans mandat;

c) Paragraphe 181(2) — arrestation sans mandat pour des infractions liées aux paris et aux loteries;

d) Paragraphe 191(2) — arrestation sans mandat relative au jeu dans un véhicule servant de moyen de transport public;

e) Article 451 — délivrance d'une citation à comparaître par un agent de la paix lorsque le paragraphe 450(2) n'autorise pas l'arrestation;

f) Article 452 — mise en liberté par un agent de la paix après une arrestation sans mandat;

g) Articles 455.3 et 455.4 — délivrance d'une procédure en vue de garantir la comparution, après la présentation d'une dénonciation;

h) Articles 456 à 456.3 — contenu et exécution des mandats d'arrestation.

Commentaire

La mise en œuvre de cette recommandation suppose l'abrogation ou la réforme de nombreuses dispositions de la Partie XIV du *Code*, vu nos propositions concernant la définition de l'arrestation, l'arrestation sans mandat, l'obligation des agents de la paix de relâcher la personne arrêtée, les exigences relatives aux renseignements à donner à la personne arrêtée et les mandats d'arrestation. En outre, d'autres pouvoirs d'arrestation particuliers figurant ailleurs dans le *Code*, ne seraient plus nécessaires.

Il faudrait modifier l'article 448 de la Partie XIV afin d'y ajouter la définition de l'arrestation proposée dans la première recommandation. Ce serait la première fois que l'arrestation est définie dans le *Code criminel*.

Les articles 449 et 450 du *Code criminel*, qui autorisent les arrestations sans mandat, seraient abrogés et remplacés par le texte des recommandations 1(2), 2 et 3. Seraient visés non seulement les pouvoirs d'arrestation sans mandat conférés aux agents de la paix et aux simples citoyens, mais également la question des «collaborations volontaires» aux enquêtes. En outre, il convient de supprimer les pouvoirs d'arrestation particuliers conférés par les paragraphes 181(2) et 191(2) qui sont inutiles en raison des pouvoirs généraux proposés dans les recommandations 2 et 3.

Les articles 451 et 452 du *Code* autorisent la délivrance de citations à comparaître et prévoient la mise en liberté des prévenus par les agents de la paix. Il faudrait y apporter certaines modifications pour les rendre compatibles avec les dispositions énoncées dans la deuxième recommandation au sujet de la mise en liberté après l'arrestation sans mandat.

Quant aux articles 455.3 et 455.4, ils décrivent les formalités relatives à la présentation d'une dénonciation au juge de paix et à la délivrance d'une sommation ou d'un mandat d'arrestation. Là aussi, certaines modifications seraient requises en vue de la mise en œuvre de nos recommandations 4, 5 et 6, portant sur le mandat d'arrestation et le télémandat. D'autres dispositions de la Partie XIV du *Code*, par exemple celles qui concernent la comparution du prévenu devant un juge de paix, la confirmation des citations à comparaître et la mise en liberté des personnes arrêtées en vertu d'un mandat, feront l'objet d'une étude plus approfondie dans notre document consacré aux moyens visant à garantir la comparution du prévenu, à la mise en liberté provisoire et la détention avant le procès.

Les articles 456 à 456.3 du *Code* décrivent le contenu des mandats d'arrestation ainsi que les règles régissant leur exécution. Ces dispositions devraient elles aussi subir certaines modifications en vue de la mise en œuvre des recommandations 4, 5 et 6.

B. Réforme de la Partie I du *Code* — Protection des personnes chargées de l'application et de l'exécution de la loi

RECOMMANDATION

12. L'article 29 du *Code criminel* devrait être abrogé au moment de l'entrée en vigueur des dispositions de la recommandation 7.

Commentaire

Selon nous, les dispositions de la recommandation 7 concernant les renseignements à donner à la personne arrêtée devraient figurer dans la même partie du *Code criminel* que les articles sur l'arrestation. Dans la mesure du possible, toutes les règles concernant l'arrestation devraient en effet être rassemblées dans la même partie du *Code*, ce qui faciliterait leur consultation et leur application. Nous substituerions ainsi les dispositions proposées sur cette question à celles qui sont actuellement énoncées à l'article 29 du *Code* et nous les placerions dans la Partie XIV plutôt que dans la Partie I.

Soulignons aussi que l'endroit où devrait être inséré le texte de nos recommandations 8 et 9 relève sans doute d'un choix quelque peu arbitraire entre la Partie I et la Partie XIV. Selon nos recommandations, la Partie XIV comprendrait toutes les dispositions définissant les éléments de l'arrestation sans mandat et avec mandat, et établissant les conditions de leur légalité. Portant sur un domaine actuellement régi par la seule jurisprudence, les recommandations 8 et 9 nous semblent avoir davantage en commun avec ces dispositions qu'avec les articles figurant sous le titre «Protection des personnes chargées de l'application et de l'exécution de la loi», à la Partie I du *Code*. Le fait d'entrer dans un lieu pour y effectuer une arrestation concerne davantage l'exercice d'un pouvoir spécifique prévu par la Partie XIV, plutôt que la protection des personnes chargées de l'application du droit pénal. Aussi nous paraît-il préférable d'insérer les dispositions figurant aux recommandations 8 et 9 à la Partie XIV plutôt qu'à la Partie I.

RECOMMANDATION

13. Les articles 30 et 31 du *Code criminel* devraient être abrogés et toutes autres règles de common law relatives à l'arrestation pour violation réelle ou appréhendée de l'ordre public devraient être abrogées par un texte de loi.

Commentaire

La recommandation 2 est rédigée dans des termes qui la rendent applicable dans les cas où une arrestation serait justifiée par la nécessité de prévenir une atteinte grave à l'ordre public. Les agents de la paix auraient le droit d'arrêter les personnes sur le point de commettre des infractions criminelles «susceptibles de causer des blessures à autrui ou des dommages matériels». On trouve une formulation semblable à l'article 745 du *Code criminel*, qui établit un mécanisme permettant de faire comparaître la personne dont on craint qu'elle commette une telle infraction. Comme nous l'observions dans notre document de travail sur l'arrestation, le terme «violation de la paix» n'a jamais été défini de façon précise, et c'est contrevenir à la primauté du droit et au principe de légalité que d'autoriser les arrestations fondées sur une conduite impossible à décrire précisément[53]. Suivant notre recommandation, le pouvoir d'arrestation s'appliquerait à des infractions criminelles bien définies; il s'agit d'une façon logique de résoudre la difficulté. Nos consultations ont fait ressortir l'existence d'une certaine confusion à propos de la nature du pouvoir discrétionnaire du poursuivant dans le domaine des arrestations pour «violation de la paix». Certains agents de police affirment procéder à des arrestations pour «violation de la paix» en se disant que s'ils désignaient l'infraction à laquelle correspond la conduite reprochée, ils seraient ensuite forcés de porter des accusations. Donc, lorsqu'ils veulent simplement donner «un avertissement» à des délinquants, ils ont tendance à les arrêter pour «violation de la paix» plutôt que pour une infraction précise, comme par exemple celle consistant à «troubler la paix». Bien entendu, le ministère public et la police ont toujours la faculté de ne pas intenter de poursuites lorsque cela leur semble préférable. Si cette recommandation devenait texte de loi, il faudrait enseigner aux policiers à exercer avec discernement les pouvoirs discrétionnaires qui leur sont reconnus en matière de poursuites pénales. En rendant ainsi le droit plus conforme au principe de légalité, nous n'entendons aucunement favoriser la multiplication des poursuites dans des circonstances où auparavant elles n'auraient pas été jugées opportunes. Le principe de la modération doit continuer à s'appliquer.

---

53. *Op. cit. supra*, note 4, p. 100-101.

CHAPITRE TROIS

Sommaire des recommandations

Les recommandations principales

La définition de l'arrestation

1. (1) L'arrestation d'une personne survient :

a) lorsque la personne se soumet à la garde de celui qui le lui dit; ou

b) lorsqu'elle est mise physiquement sous garde.

(2) La personne à qui un agent de la paix demande de demeurer avec lui ou de le suivre volontairement :

a) peut refuser d'obtempérer à moins d'être en état d'arrestation aux termes du paragraphe (1) ou d'avoir en vertu de la loi l'obligation de demeurer avec l'agent de la paix ou de le suivre;

b) doit être informée des droits et obligations dont il est question à l'alinéa a).

L'arrestation sans mandat

2. (1) Un agent de la paix peut arrêter sans mandat une personne :

a) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis ou commet actuellement une infraction criminelle;

b) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle est sur le point de commettre une infraction criminelle susceptible de causer des blessures à autrui ou des dommages matériels;

c) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle est l'objet d'un mandat exécutoire dans la circonscription territoriale où elle se trouve.

(2) Après une arrestation effectuée en vertu de la présente recommandation ou de la recommandation 3, l'agent de la paix qui a la garde de la personne arrêtée la relâche dès que possible, à moins d'avoir des motifs raisonnables de croire qu'il est nécessaire d'en prolonger la garde :

a) pour garantir sa comparution devant le tribunal;

b) pour établir son identité;

c) pour l'application de techniques d'investigation autorisées par la loi;

d) pour empêcher toute entrave à l'administration de la justice;

e) pour empêcher la continuation ou la répétition d'une infraction criminelle;

f) pour la protection ou la sécurité du public.

3. (1) Sous réserve du paragraphe (3), quiconque peut arrêter sans mandat :

a) une personne dont il croit pour des motifs raisonnables qu'elle commet actuellement ou vient tout juste de commettre une infraction criminelle;

b) une personne qu'un agent de la paix lui a dit d'arrêter.

(2) Quiconque, n'étant pas un agent de la paix, arrête une personne en vertu de la présente recommandation doit la livrer dès que possible à un agent de la paix.

(3) Nul ne peut effectuer une arrestation en vertu de la présente recommandation si un agent de la paix présent sur les lieux a décidé qu'aucune personne ne devait être arrêtée au sujet de l'infraction criminelle en question, et qu'il a annoncé sa décision.

Le mandat d'arrestation et le télémandat

4. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et de la recommandation 5, le juge de paix qui a des motifs raisonnables de croire que la personne nommée dans une dénonciation a commis l'infraction criminelle dont il y est question, peut délivrer un mandat d'arrestation pour garantir la comparution du prévenu.

(2) La présente recommandation n'autorise le juge de paix à délivrer un mandat d'arrestation que s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il est nécessaire de le faire :

a) pour garantir la comparution du prévenu devant le tribunal;

b) pour l'application de techniques d'investigation autorisées par la loi;

c) pour empêcher toute entrave à l'administration de la justice;

d) pour empêcher la continuation ou la répétition d'une infraction criminelle;

e) pour garantir la protection ou la sécurité du public.

(3) Le mandat d'arrestation doit être conforme au formulaire A (qui figure en annexe du présent rapport).

5. (1) La personne qui veut obtenir un mandat d'arrestation :

a) se présente en personne devant le juge de paix pour faire une déclaration sous serment suivant le formulaire B (qui figure en annexe du présent rapport) au sujet des exigences énoncées au paragraphe 4(2);

b) fait cette déclaration sous serment par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication lorsqu'elle a des motifs raisonnables de croire qu'il lui est difficile de se présenter en personne devant le juge de paix.

(2) Le juge de paix ne peut délivrer le mandat d'arrestation que si les conditions suivantes sont remplies :

a) dans le cas d'une demande faite en vertu de l'alinéa 5(1)a), il a :

(i) examiné la dénonciation par laquelle les accusations ont été portées;

(ii) interrogé le requérant sur les raisons justifiant selon sa déclaration la délivrance d'un mandat d'arrestation plutôt que la confirmation d'une citation à comparaître ou la délivrance d'une sommation, le cas échéant;

(iii) entendu les dépositions d'autres témoins s'il le jugeait nécessaire ou souhaitable;

b) dans le cas d'une demande faite en vertu de l'alinéa 5(1)b), il a :

(i) examiné ou entendu la dénonciation par laquelle les accusations ont été portées;

(ii) interrogé le requérant sur les raisons justifiant selon sa déclaration la délivrance d'un mandat d'arrestation plutôt que la confirmation d'une citation à comparaître ou la délivrance d'une sommation, le cas échéant;

(iii) interrogé le requérant sur les circonstances qui font qu'il lui est difficile de se présenter devant lui pour demander la délivrance du mandat.

(3) Le juge de paix qui reçoit par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication une demande de délivrance d'un mandat d'arrestation consigne textuellement :

a) la dénonciation par laquelle les accusations ont été portées, s'il ne l'a pas en sa possession;

b) la déclaration faite sous serment suivant le formulaire B et exigée par le paragraphe (1).

(4) Lorsque le juge de paix délivre un mandat d'arrestation par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication,

a) il remplit et signe le mandat conformément au formulaire A;

b) l'agent de la paix, sur l'ordre du juge de paix, remplit et signe un fac-similé du mandat conformément au formulaire A.

(5) Sont déposées au greffe du tribunal la dénonciation ou sa transcription, la déclaration sous serment du requérant conforme au formulaire B ou sa transcription et le mandat ou une copie du mandat conforme au formulaire A.

6. (1) Le juge de paix peut délivrer un mandat exécutoire dans une circonscription territoriale donnée ou préciser que le mandat est exécutoire dans toute la province ou partout au Canada.

(2) Lorsqu'une personne a été arrêtée et qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un mandat exécutoire a été délivré contre elle dans une autre circonscription territoriale que celle où elle a été arrêtée, elle doit :

a) soit être relâchée le plus tôt possible par l'agent responsable conformément aux dispositions de l'article 453.1 du *Code criminel;*

b) soit être conduite le plus tôt possible devant un juge de paix de la circonscription territoriale où elle a été trouvée, en vue de l'application des dispositions générales du *Code criminel* concernant la mise en liberté provisoire par voie judiciaire.

(3) Lorsqu'une personne arrêtée en vertu du paragraphe (2) est mise sous garde jusqu'à ce que les autorités de la circonscription territoriale où le mandat a été délivré décident si elle doit subir son procès dans cette circonscription territoriale, elle est relâchée à l'expiration d'un délai d'au plus quatre jours, à moins que la décision ait été prise entre-temps.

(4) Tout mandat délivré en vertu de la présente Partie expire lorsque la personne qui y est désignée est arrêtée.

(5) Lorsque le mandat expire en vertu du paragraphe (4), tous les efforts raisonnables doivent être faits pour supprimer dès que possible tous les renseignements connexes contenus dans la banque de données informatiques de la police.

Les renseignements à fournir à la personne arrêtée

7. (1) Quiconque arrête une personne doit lui donner, au moment de l'arrestation, les motifs pour lesquels il l'arrête.

(2) Un agent de la paix ou une personne employée comme agent de sécurité qui effectue une arrestation, ou un agent de la paix qui se voit livrer en vertu de la recommandation 3 une personne arrêtée, doit en outre donner sur demande :

a) son nom;

b) son numéro matricule;

c) le nom de son employeur ou de la force de police à laquelle il appartient.

(3) L'agent de la paix à qui est livrée en vertu de la recommandation 3 une personne arrêtée doit se conformer aux dispositions du paragraphe (1) sur demande.

(4) Lorsqu'il est difficile de se conformer aux dispositions des paragraphes (1), (2) ou (3)

a) soit en raison de la fuite ou de la résistance de la personne arrêtée, ou parce que cette dernière poursuit la perpétration de l'infraction,

b) soit en raison de l'incapacité de la personne arrêtée,

la personne qui a la garde de la personne arrêtée doit se conformer aux prescriptions des paragraphes (1), (2) ou (3) dans un délai raisonnable.

(5) Quiconque arrête une personne est réputé se conformer aux exigences du paragraphe (1) dans l'un ou l'autre des cas suivants :

a) il informe de façon générale la personne arrêtée des faits qui ont donné lieu à l'arrestation;

b) il montre à la personne arrêtée le mandat qui autorise l'arrestation;

c) s'il s'agit d'un agent de la paix et qu'il lui est impossible d'avoir le mandat en sa possession au moment de l'arrestation, il informe la personne de l'infraction pour laquelle le mandat d'arrestation a été délivré.

(6) Lorsque l'agent de la paix qui a arrêté une personne ou à qui a été livrée une personne arrêtée par un simple citoyen, a des motifs raisonnables de croire que la personne arrêtée était peut-être incapable de comprendre la langue dans laquelle ont été donnés les renseignements exigés par la présente recommandation, il doit faire tous les efforts raisonnables pour s'assurer que ces renseignements sont donnés à la première occasion raisonnable dans une langue que comprend la personne arrêtée.

L'entrée dans un lieu pour effectuer une arrestation

8. (1) Sous réserve des paragraphes (2), (3) et (4), nul agent de la paix ne peut entrer dans une habitation privée sans le consentement de ses occupants afin d'y effectuer une arrestation, à moins que les trois conditions suivantes soient réunies :

a) l'agent de la paix est en possession d'un mandat d'arrestation;

b) il croit pour des motifs raisonnables que la personne devant être arrêtée se trouve dans l'habitation privée en question;

c) il a donné avis de sa présence et de son identité, a exigé qu'on le laisse entrer et a laissé s'écouler un délai raisonnable avant de pénétrer dans l'habitation privée.

(2) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer à l'alinéa (1)a) dans l'un des cas suivants :

a) l'arrestation est effectuée sans mandat conformément à l'alinéa 2(1)c), parce que le mandat se trouve dans une autre circonscription territoriale et qu'il est difficile de l'obtenir en vue de l'arrestation;

b) il existe des motifs raisonnables de croire que la personne devant être arrêtée commet actuellement ou est sur le point de commettre une infraction susceptible de mettre en danger la vie d'autrui ou de lui occasionner de graves lésions corporelles;

c) l'agent de la paix est en train de poursuivre la personne devant être arrêtée et il est difficile d'obtenir un mandat soit parce que cette personne risque de s'échapper, soit parce qu'il est impossible de l'identifier.

(3) L'alinéa (2)c) s'applique également lorsqu'une personne devant être arrêtée est poursuivie par un citoyen, entre dans une habitation privée et qu'un agent de la paix arrive sur les lieux au cours de la poursuite.

(4) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer à l'alinéa (1)c) s'il a des motifs raisonnables de croire que cela risquerait de mettre en danger sa propre vie ou celle d'une autre personne.

9. (1) Un agent de la paix peut entrer dans un lieu autre qu'une habitation privée, sans le consentement des occupants, afin d'y effectuer une arrestation avec ou sans mandat si les deux conditions suivantes sont réunies :

a) l'agent de la paix a des motifs raisonnables de croire que la personne devant être arrêtée se trouve dans le lieu en question;

b) il a donné avis de sa présence et de son identité, a exigé qu'on le laisse entrer et a laissé s'écouler un délai raisonnable avant d'entrer dans le lieu.

(2) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer à l'alinéa (1)b) s'il a des motifs raisonnables de croire que cela risquerait de mettre en danger sa propre vie ou celle d'une autre personne.

L'arrestation illégale

10. Une arrestation ou garde ultérieure est illégale si elle contrevient aux formalités prescrites aux recommandations 2 à 9.

Les recommandations corrélatives

11. Au moment de l'entrée en vigueur des dispositions proposées aux recommandations 1 à 7 et 10, il faudrait apporter les modifications requises aux dispo-

sitions suivantes du *Code* portant sur les mesures concernant la comparution et la mise en liberté provisoire :

a) Article 448 — définitions;

b) Articles 449 et 450 — arrestation sans mandat;

c) Paragraphe 181(2) — arrestation sans mandat pour des infractions liées aux paris et aux loteries;

d) Paragraphe 191(2) — arrestation sans mandat relative au jeu dans un véhicule servant de moyen de transport public;

e) Article 451 — délivrance d'une citation à comparaître par un agent de la paix lorsque le paragraphe 450(2) n'autorise pas l'arrestation;

f) Article 452 — mise en liberté par un agent de la paix après une arrestation sans mandat;

g) Articles 455.3 et 455.4 — délivrance d'une procédure en vue de garantir la comparution, après la présentation d'une dénonciation;

h) Articles 456 à 456.3 — contenu et exécution des mandats d'arrestation.

12. L'article 29 du *Code criminel* devrait être abrogé au moment de l'entrée en vigueur des dispositions de la recommandation 7.

13. Les articles 30 et 31 du *Code criminel* devraient être abrogés et toutes autres règles de common law relatives à l'arrestation pour violation réelle ou appréhendée de l'ordre public devraient être abrogées par un texte de loi.

CHAPITRE QUATRE

Projet de dispositions législatives

La définition de l'arrestation

1. (1) Une personne est en état d'arrestation :

a) lorsqu'elle se soumet à la garde de celui qui le lui dit; ou

b) lorsqu'elle est physiquement mise sous garde.

(2) Lorsqu'un agent de la paix demande à une personne, qui n'est pas en état d'arrestation, de demeurer avec lui ou de le suivre, il doit informer cette personne, selon le cas, de son obligation légale de se conformer à cette demande ou de son droit de refuser.

L'arrestation sans mandat effectuée par un agent de la paix

2. Un agent de la paix peut arrêter sans mandat une personne :

a) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis ou commet actuellement un crime;

b) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle est sur le point de commettre un crime susceptible de causer des blessures à autrui ou des dommages matériels;

c) lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle est l'objet d'un mandat exécutoire dans la circonscription territoriale où elle se trouve.

Arrestation sans mandat effectuée par un simple citoyen

3. (1) Quiconque peut arrêter sans mandat :

a) une personne dont il croit pour des motifs raisonnables qu'elle commet actuellement ou vient tout juste de commettre un crime;

b) une personne qu'un agent de la paix lui a dit d'arrêter.

(2) Quiconque, n'étant pas un agent de la paix, arrête une personne sans mandat, doit la livrer dès que possible à un agent de la paix.

(3) Nul ne peut arrêter une personne pour un crime si un agent de la paix présent sur les lieux de l'arrestation projetée a fait savoir que cette personne ne devait pas être arrêtée pour le crime en question.

Mise en liberté après l'arrestation

4. L'agent de la paix qui arrête une personne sans mandat ou à qui est confiée la garde d'une personne en vertu du paragraphe 3(2) doit la relâcher dès que possible, à moins d'avoir des motifs raisonnables de croire qu'il est nécessaire d'en prolonger la garde :

a) pour garantir sa comparution devant le tribunal;

b) pour établir son identité;

c) pour l'application de techniques d'investigation autorisées par la loi;

d) pour empêcher toute entrave à l'administration de la justice;

e) pour empêcher la continuation ou la répétition d'un crime;

f) pour la protection ou la sécurité du public.

Mandats d'arrestation délivrés après une dénonciation

5. La personne qui demande à un juge de paix la délivrance d'un mandat d'arrestation lui présente une déclaration faite sous serment suivant le formulaire B (qui figure en annexe au présent rapport)

a) soit en personne;

b) soit par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication, si elle a des motifs raisonnables de croire qu'il lui est difficile de se présenter en personne.

6. Le juge de paix peut délivrer un mandat d'arrestation à l'égard d'une personne nommée dans une dénonciation si les conditions suivantes sont réunies :

a) il a des motifs raisonnables de croire que cette personne a commis le crime dont il est question dans la dénonciation;

b) il a des motifs raisonnables de croire qu'il est nécessaire de délivrer un mandat :

(i) pour garantir la comparution du prévenu devant le tribunal;

(ii) pour l'application de techniques d'investigation autorisées par la loi;

(iii) pour empêcher toute entrave à l'administration de la justice;

(iv) pour empêcher la continuation ou la répétition d'un crime;

(v) pour garantir la protection ou la sécurité du public.

7. (1) Avant de délivrer un mandat d'arrestation, le juge de paix doit :

a) examiner ou se faire lire le contenu de la dénonciation;

b) interroger le requérant sur les raisons données pour justifier la délivrance d'un mandat d'arrestation plutôt que la délivrance d'une sommation ou la confirmation d'une citation à comparaître;

c) lorsque la demande est présentée en personne, entendre les dépositions d'autres témoins s'il le juge nécessaire ou souhaitable;

d) lorsque la demande est présentée par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication, demander au requérant les circonstances qui font qu'il lui est difficile de se présenter en personne pour demander la délivrance d'un mandat.

(2) Le juge de paix qui reçoit par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication une demande de délivrance d'un mandat d'arrestation doit consigner textuellement :

a) le contenu de la dénonciation, s'il ne l'a pas en sa possession;

b) le contenu de la déclaration faite sous serment suivant le formulaire B.

(3) Le mandat d'arrestation doit être conforme au formulaire A (qui figure en annexe au présent rapport).

(4) Lorsque le juge de paix délivre un mandat d'arrestation par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication,

a) il remplit et signe le mandat conformément au formulaire A;

b) l'agent de la paix, sur l'ordre du juge de paix, remplit et signe un fac-similé du mandat conformément au formulaire A;

(5) Sont déposées au greffe du tribunal la dénonciation ou sa transcription, la déclaration sous serment du requérant conforme au formulaire B ou sa transcription et le mandat ou une copie du mandat conforme au formulaire A.

8. Le juge de paix peut délivrer un mandat exécutoire dans une circonscription territoriale donnée, dans toute la province ou partout au Canada.

9. (1) Lorsqu'un agent de la paix arrête une personne dans une circonscription territoriale en croyant pour des motifs raisonnables qu'un mandat d'arrestation concernant cette personne est en vigueur dans une autre circonscription territoriale, cette personne doit :

a) soit être relâchée par les agents responsables le plus tôt possible conformément aux dispositions des alinéas 453.1*e*), *f*) ou *g*) du *Code criminel*;

b) soit être conduite le plus tôt possible devant un juge de paix de la circonscription territoriale où elle a été trouvée, en vue de l'application des dispositions générales du *Code criminel* concernant la mise en liberté provisoire par voie judiciaire.

(2) Lorsqu'une personne visée au paragraphe (1) est mise sous garde jusqu'à ce qu'il soit décidé si elle doit subir son procès dans l'autre circonscription territoriale, elle doit être relâchée à l'expiration d'un délai d'au plus quatre jours, à moins que la décision ait été prise entre-temps.

(3) Un mandat d'arrestation expire lorsque la personne qui y est désignée est arrêtée.

Les renseignements à fournir à la personne arrêtée

10. (1) Quiconque arrête une personne doit lui donner, au moment de l'arrestation, les motifs pour lesquels il l'arrête.

(2) L'agent de la paix à qui est livrée une personne en conformité avec les dispositions du paragraphe 3(2) doit lui donner sur demande les motifs de son arrestation.

(3) L'agent de la paix ou la personne employée comme agent de sécurité qui effectue une arrestation, ou l'agent de la paix à qui une personne a été livrée en conformité avec les dispositions du paragraphe 3(2), doit s'identifier sur demande en donnant son nom, son numéro matricule, et le nom de son employeur ou de la force de police à laquelle il appartient.

(4) Lorsqu'il est difficile de se conformer aux dispositions des paragraphes (1) et (2), la personne ayant la garde de la personne arrêtée doit lui donner à la première occasion raisonnable les motifs de son arrestation.

(5) Quiconque arrête une personne, ou l'agent de la paix à qui a été livrée une personne en conformité avec les dispositions du paragraphe 3(2), est réputé avoir donné les motifs de l'arrestation dans l'un ou l'autre des cas suivants :

a) il informe de façon générale la personne arrêtée des faits qui ont donné lieu à l'arrestation;

b) lorsqu'un mandat d'arrestation a été délivré, il le montre à la personne arrêtée ou, si cela est difficile, il l'informe de l'infraction pour laquelle le mandat a été délivré.

(6) Lorsque l'agent de la paix qui a arrêté une personne, ou à qui a été livrée une personne suivant les dispositions du paragraphe 3(2), a des motifs raisonnables de croire que cette personne est incapable de comprendre la langue dans laquelle ont été donnés les renseignements exigés par le présent article, il doit faire tous les efforts raisonnables pour s'assurer que ces renseignements sont donnés à la première occasion raisonnable dans une langue que comprend la personne arrêtée.

L'entrée dans un lieu pour effectuer une arrestation

11. (1) Un agent de la paix peut entrer dans une habitation privée sans le consentement de ses occupants afin d'y effectuer une arrestation lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

a) l'agent de la paix est en possession d'un mandat d'arrestation;

b) il croit pour des motifs raisonnables que la personne devant être arrêtée se trouve dans l'habitation privée en question;

c) il annonce sa qualité d'agent de la paix, exige qu'on le laisse entrer et laisse s'écouler un délai raisonnable avant de pénétrer dans l'habitation privée.

(2) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer aux dispositions de l'alinéa (1)*a*) dans l'un des cas suivants :

a) il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a un mandat exécutoire dans la circonscription territoriale où se trouve la personne devant être arrêtée et il est difficile de l'obtenir en vue de l'arrestation;

b) il a des motifs raisonnables de croire que cette personne commet actuellement ou est sur le point de commettre une infraction susceptible de mettre en danger la vie d'autrui ou de lui occasionner de graves lésions corporelles;

c) il est en train de poursuivre cette personne et il est difficile d'obtenir un mandat soit parce que cette personne risque de s'échapper, soit parce qu'il est impossible de l'identifier.

d) il survient au moment où la personne est pourchassée par un simple citoyen et il serait difficile d'obtenir un mandat soit parce que cette personne risque de s'échapper, soit parce qu'il est impossible de l'identifier.

(3) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer aux dispositions de l'alinéa (1)*c*) s'il a des motifs raisonnables de croire que cela risquerait de mettre en danger sa propre vie ou celle d'une autre personne.

12. (1) Un agent de la paix peut entrer dans un lieu autre qu'une habitation privée, sans le consentement des occupants, afin d'y arrêter une personne avec ou sans mandat si les deux conditions suivantes sont réunies :

a) l'agent de la paix a des motifs raisonnables de croire que cette personne se trouve dans le lieu en question;

b) il fait connaître sa qualité d'agent de la paix, exige qu'on le laisse entrer et laisse s'écouler un délai raisonnable avant d'entrer dans le lieu.

(2) L'agent de la paix n'est pas tenu de se conformer à l'alinéa (1)*b*) s'il a des motifs raisonnables de croire que cela risquerait de mettre en danger sa propre vie ou celle d'une autre personne.

L'arrestation illégale

13. Une arrestation ou garde ultérieure est illégale si elle contrevient aux formalités prescrites en matière d'arrestation et de mise sous garde.

ANNEXE

Formulaires

Formulaire A

Mandat d'arrestation ou fac-similé de mandat d'arrestation

Canada,
Province de
(*circonscription territoriale*)

Aux agents de la paix de (*insérer le nom de la circonscription territoriale dans laquelle le mandat peut être exécuté*).

Le présent mandat est délivré pour l'arrestation de (*insérer le nom*), (*insérer l'occupation*), ci-après appelé le prévenu.

Attendu que le prévenu a été inculpé d'avoir (*indiquer brièvement l'infraction dont le prévenu est inculpé*);

Et attendu qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il est indispensable de délivrer un mandat d'arrestation (*indiquer ci-dessous les motifs applicables*) :

a) pour garantir la comparution du prévenu devant le tribunal relativement à cette infraction, parce que (*énoncer les motifs en question*);

b) pour l'application de techniques d'investigation autorisées par (*indiquer l'article concerné de la loi applicable*);

c) pour empêcher que l'administration de la justice soit entravée par (*indiquer la nature de l'entrave prévue*);

d) pour empêcher la continuation ou la répétition de l'infraction suivante : (*préciser la nature de l'infraction en question*);

e) pour garantir la protection ou la sécurité du public contre (*préciser le danger en question*).

À ces causes, les présentes ont pour objet de vous enjoindre d'arrêter immédiatement le prévenu et de l'amener devant (*indiquer le tribunal, le juge ou le juge de paix, selon le cas, de la circonscription territoriale d'origine*), ou devant un autre tribunal, juge ou juge de paix compétent de la circonscription territoriale où le prévenu est arrêté, pour qu'il soit traité selon la loi.

Signé le _____jour de _____, en l'an de grâce 19_____, à

(*Soit*) _____

Juge de paix

(*Soit*) _____

Agent de la paix autorisé par (*nommer le juge de paix*) en vertu de l'article [6] du *Code criminel*.

Au prévenu :

Vous pouvez obtenir une copie du dossier sur lequel est fondé le présent mandat en vous adressant au juge de paix qui l'a délivré, à l'adresse suivante : (*donner l'adresse*).

Formulaire B

Déclaration sous serment pour l'obtention d'un mandat d'arrestation
(Articles 4, 5 et 6)

Canada,
Province de
(*circonscription territoriale*)

Les présentes constituent la déclaration sous serment de (*nom du requérant*), de (*lieu de résidence*), (*occupation*), ci-après appelé le requérant.

Le requérant déclare qu'il a des motifs raisonnables de croire et croit effectivement qu'un mandat d'arrestation devrait être délivré contre le prévenu (*nom du prévenu*), nommé dans une dénonciation, pour les motifs suivants :

(*Indiquer ici le ou les motifs énumérés à l'alinéa 6b) sur lesquels se fonde le requérant, avec une brève description des faits pertinents.*)

(Pour les demandes présentées par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication seulement.)

Le requérant déclare qu'il présente sa demande par téléphone ou par un autre moyen de télécommunication pour les raisons suivantes :

(*Indiquer les motifs pour lesquels le requérant croit qu'il lui est matériellement impossible de présenter sa demande en personne.*)

Déclaré sous serment devant moi
(*nom du juge de paix*), le____jour
de_____, en l'an de grâce 19___.

_____
Signature du requérant

_____
Juge de paix dans et pour